

*Mercè Abigail FERNÁNDEZ AMSELEM*

---

Reducció de despeses ineficients i sostenibilitat de l'Estat  
del Benestar: el cas de Catalunya

*Treball Fi de Carrera*

*dirigit per*

*Dr. Juan Francisco CORONA RAMON*

*Universitat Abat Oliba CEU*  
**FACULTAT DE CIÈNCIES SOCIALS**  
*Llicenciatura en Dret*

---

*2011*



*A mi padre, por enseñarme el valor de la libertad*



## Resum

Malgrat que el debat de l'Estat del Benestar està en el bell mig de l'actualitat política i econòmica des de fa uns quants anys amb graus ben diversos i aproximacions diferents, la darrera gran crisi ha disparat com mai la seva actualitat. Fins el present moment, amb algunes notables excepcions, totes les tendències han conduït a desenvolupar l'Estat del Benestar fins a extrems insostenibles. Això té explicacions múltiples i variades com les que s'aborden al llarg del present text. Aquestes tendències tenen una dinàmica econòmica i social pròpia que s'ha constatat amb força durant els darrers anys. Fa unes dues dècades que aquest debat va ser encetat amb profunditat per pocs països, però amb conclusions estimulants. Suècia és l'exemple més reeixit. La reforma duta a terme en el país nòrdics és una referència de primer ordre per molts estudiosos del tema i hauria de ser font d'inspiració per a la resta de països.

Seguidament, hem volgut descriure, de forma complementària i des d'una perspectiva econòmica i jurídica, un fenomen estrictament lligat al desenvolupament imparable de l'Estat del Benestar, el de la burocratització. La reflexió d'acadèmics d'escoles en diferents i, en particular, els de la *Public Choice* proporcionen una visió rica i complexa, que entenem fonamental per avaluar els problemes que se'n deriven.

Finalment, dins el marc de la Hisenda Pública i entrant en l'estudi concret del cas català, hem volgut endinsar-nos en l'anàlisi del pressupost. Essent com és una eina indispensable per avaluar el conjunt de polítiques econòmiques i socials d'un país. Aquesta anàlisi es duu a terme des d'una doble perspectiva: la primera, mitjançant un estudi comparatiu de l'evolució del Pressupost de la Generalitat dels darrers anys i, en segon terme, el canvi que el Pressupost 2011 materialitza aquest any, prefigura el de l'any 2012 i les principals crítiques de l'oposició.

Queden oberts els camins envers els possibles canvis. De fet, res està definitivament escrit, però la pretensió d'aquest treball és modesta i, alhora, clara. Sense embuts, si volem mantenir un grau de benestar sostenible, és fonamental deixar de banda l'actual concepció de l'Estat del Benestar i començar a treballar per implementar els profunds canvis necessaris que donin pas a l'únic model que, a parer nostre, aconseguirà que això sigui possible: la Societat del Benestar. Una concepció actual del paper que ha de tenir l'Estat, de caràcter liberal i, alhora, social.

## **Resumen**

*A pesar de que el debate del Estado del Bienestar ha estado en el centro de la actualidad política y económica desde hace unos cuantos años con grados bien diversos y aproximaciones bien distintas, la última gran crisis ha disparado como nunca su actualidad. Hasta el presente momento, con algunas notables excepciones, todas las tendencias han conducido a desarrollar el Estado del Bienestar hasta límites insostenibles. Esto tiene múltiples y variadas explicaciones como las que se abordan a lo largo del presente texto. Estas tendencias tienen una dinámica económica y social propia que se ha constatado durante los últimos años. Hace unas dos décadas que este debate fue iniciado con profundidad por pocos países, pero con conclusiones muy estimulantes. Suecia es el ejemplo más claro. La reforma llevada a cabo en el país nórdico es una referencia de primer orden para muchos estudiosos del tema y debería ser fuente de inspiración para el resto de países.*

*Seguidamente, hemos querido describir, de forma complementaria y desde una perspectiva económica y jurídica, un fenómeno estrictamente ligado al desarrollo imparable del Estado del Bienestar, el de la burocratización. La reflexión de académicos de escuelas bien distintas y, en particular, los de la Public Choice proporcionan una visión rica y compleja, que entendemos fundamental para evaluar los problemas que se derivan.*

*Finalmente, dentro del marco de la Hacienda Pública y entrando en el estudio concreto del caso catalán, hemos querido adentrarnos en el análisis del presupuesto. Siendo una herramienta indispensable para evaluar el conjunto de políticas económicas y sociales de un país. Este análisis se lleva a cabo desde una doble perspectiva: la primera, mediante un estudio comparativo de la evolución del Presupuesto de la Generalitat de los últimos años y, en segundo término, el cambio que el Presupuesto 2011 materializa este año, prefigura el del año 2012 y las principales críticas efectuadas por la oposición.*

*Quedan abiertos los caminos hacia los posibles cambios. De hecho, nada está definitivamente escrito, pero la pretensión de este trabajo es modesta y, al mismo tiempo, clara. Sin tapujos, si queremos mantener un grado de bienestar sostenible, es fundamental dejar de lado la actual concepción del Estado del Bienestar y empezar a trabajar por implementar los profundos cambios necesarios que den paso al único modelo que, a nuestro parecer, conseguirá que esto sea posible: la Sociedad del Bienestar. Una concepción actual del papel que debe tener el Estado, de carácter liberal y, a su vez, social.*

## **Abstract**

*Despite the fact that the debate on the Welfare State is in the midst of the political and economic reflexion since many years ago with different degrees and from different points of view, the actual crisis has now reinforced like never did before. Up until now, in spite of some remarkable exceptions, the general trend has been to overdevelop the Welfare State, until it has reached the point of unsustainability. This fact has many different causes that will be discussed later on this paper. This trend has its own economic and social dynamic, as it has been stated in these last few years. It has been nearly two decades since this discussion began, with countries such like Sweden taking the lead, but little came out of it. The different measures this country took on the issue should, on the past years, have been analyzed, studied, and mimicked by other countries. So far, not many have done it.*

*In addition, we have decided to describe legal and economically the phenomenon of bureaucracy, so closely attached to the accelerated growth of the Welfare State. For this purpose, the work of numerous experts, academics, economic and law schools, specially from Public Choice's school, have led to create a rich and complex point of view which will allow to evaluate and analyze the problems it originates.*

*Finally, in relation to the Public Treasure and introducing the Catalan particular case, we have studied the Government's Budget, since it reveals accurately the economic and social policies followed by a country. We have done this from a double point of: firstly, through a comparative study of public budget and its recent evolution, and secondly, taking into account the changes that have taken place in this year's 2011 budget, and the ones to be expected in years to come.*

*This paper is meant to be a clear way of what needs to be done. We do not wish to be pretentious, but we do believe a change must be made in order to maintain a desirable level of welfare. We know the Welfare State is no longer sustainable, and therefore it is time to take the path towards another model: the Welfare Society. That is a new ideal for the State's role, liberal and social.*

## **Paraules clau / Keywords**

Estat del Benestar – Societat del Benestar - Burocratització - Pressupost – Crisi – <i>Public Choice</i> – Hisenda Pública – Justícia social – Igualtat d'oportunitats
--





## Sumari

Introducció.....	11
1. Repensar l'Estat del Benestar.....	13
1.1. Un debat crucial.....	13
1.2 Evolució de l'Estat del Benestar.....	16
1.3. El model suec.....	20
2. Teoria econòmica de la burocràcia.....	29
3. Un cas particular: Pressupostos de la Generalitat de Catalunya 2004-2011.....	42
3.1. Pressupostos de la Generalitat de Catalunya 2004-2010.....	42
3.2. Pressupostos 2011.....	51
3.3. Principals crítiques.....	59
4. De l'Estat del Benestar a la Societat del Benestar.....	63
4.1. Demandes socials, drets i deures.....	63
4.2. Crisi econòmica. Noves i velles polítiques.....	64
4.3. Estat Benefactor i responsabilitat individual.....	66
4.4. Lliçons de la darrera gran crisi.....	68
4.5. L'aposta per la Societat del Benestar.....	70
4.6. La Societat del Benestar. Canvis a llarg i mig termini.....	71
Conclusió.....	75
Bibliografia.....	76
Annex.....	78
Entrevista a Joan Boada i Masoliver.....	78
Entrevista a Rocío Martínez Sempere.....	83
Entrevista a Joan Puigcercós i Boixassa.....	88
Entrevista a Josep Enric Millo Rocher.....	92
Entrevista a Antoni Fernández Teixidó.....	97



## Introducció

En el panorama actual, resulta difícil no sentir a parlar de la crisi i les seves conseqüències. Una de les qüestions que ha generat major polèmica i que es desprèn de forma directa de la crisi és com les mesures que cal prendre per sortir-ne afecten a l'Estat del Benestar i el caràcter permanent o temporal de les mateixes. Aquest debat no és senzill i presenta un problema de fons molt concret: la configuració de l'Estat del Benestar en la segona dècada del segle XXI.

La hipòtesi presentada en aquest treball aprofundeix en la següent anàlisi: l'actual configuració de l'Estat del Benestar ha esdevingut, bona en part, un anacronisme i és necessari prendre una sèrie de mesures, per donar pas a un model que respongui de forma més realista a les exigències del moment.

En aquest treball, es pretén estudiar l'actual situació de l'Estat del Benestar i la seva més recent evolució. Això es duu a terme des d'un punt de vista jurídic i, alhora, com es pot observar al llarg de tot el text, amb una vocació més interdisciplinària. Per aquest motiu i per tal de donar una visió més exacta i adequada, hem recorregut a altres disciplines com la ciència política o l'economia, podent enquadrar-se el text, fonamentalment, en l'ampli marc de la Hisenda Pública.

Hem dividit el treball en quatre grans epígrafs. El primer, tracta l'evolució de l'Estat del Benestar i compte amb un primer subepígraf introductor; un segon, on es tracta l'evolució històrica del mateix i, finalment, un tercer dedicat a la recent evolució del model suec. El segon epígraf està destinat a l'anàlisi jurídica i econòmica del fenomen burocràtic. El tercer, pren de partida Catalunya com a cas. El primer subepígraf considera en detall la comparació d'una sèrie de pressupostos aprovats pel Parlament català els anys 2004-2010. El segon subepígraf pren el Pressupost del 2011 com a escenari revelador del canvi produït. Finalment, el tercer subepígraf recull les principals crítiques que han rebut aquest pressupostos des de l'oposició en el Govern de Catalunya. Hem cregut adient limitar el nostre estudi, a aquest cas concret per poder treballar amb un de proper i que ens afecta de forma ben directa.

Finalment, el darrer epígraf del text resum un conjunt de reflexions jurídiques, econòmiques i polítiques sobre el fenomen del benestar. Introduïm un punt de vista estrictament obert que contempla escenaris diversos per la consolidació o no de l'acció reformadora del Govern català. Amb això conclou aquest treball de caràcter multidisciplinari que creïem que gràcies als diferents punts de vista que s'ofereixen ajuda a tenir una visió fonamentadament més crítica i completa de l'objecte abordat.

En l'annex del document, es troba una sèrie de cinc entrevistes realitzades als diputats responsables dels pressupostos dels partits més rellevants del Parlament de Catalunya. Hem considerat que la percepció d'extraordinària actualitat que aportaven les senyories enriqueixen l'anàlisi sobre el Pressupost del 2011 des d'òptiques polítiques i ideològiques ben diverses. Aquests cinc diputats van ésser els portaveus en tots els debats parlamentaris de la Cambra.

És per mi una gran satisfacció agrair la col·laboració dels diputats Antoni Fernández Teixidó, Rocío Martínez Sempere, Enric Millo, Joan Puigcercós i Joan Boada. Ha estat per a mi una experiència molt enriquidora. Alhora, em sento particularment amb deute amb el Dr. Joan Corona pel seu mestratge al llarg d'aquests anys i la seva guia acadèmica en la redacció d'aquest treball de fi de carrera. No cal que manifesti que les insuficiències i els errors són exclusivament meus. Tanmateix vull agrair a la meua família el seu ajut i suport i, en particular, a la meua germana Iraís pel seu ajut en determinades tasques de transcripció.

# 1. Repensar l'Estat del Benestar

## 1.1 Un debat crucial

Vivim temps convulsos. La progressiva globalització universal ha comportat canvis molt profunds en les estructures econòmiques i socials de pràcticament tots els països del món. Vivim, doncs, temps de canvis. La caiguda del Mur el 9 d'octubre de l'any '89, les dinàmiques encetades pels països emergents -Brasil, Rússia, Índia, China, etc.-, les greus tensions mediambientals, l'eclosió del terrorisme islàmic i la irrupció d'una crisi econòmica i financera de gran abast, marquen una nova etapa en l'evolució del capitalisme financer, tecnològic i industrial. Són canvis que afectaran a més d'una generació i, amb tota seguretat, deixaran una petjada irreversible.

La crisi iniciada molt al principi del 2008 ha trasbalsat, en part, la dinàmica sostinguda de creixement del sistema. A parer nostre, no hi ha alternativa fora del sistema, però probablement s'han de cercar noves orientacions, noves opcions, noves possibilitats en l'esdevenir dels models actuals.

En el centre de múltiples debats respecte el present i el futur de la nostra civilització, el debat sobre l'Estat del Benestar ha ocupat un paper molt rellevant. De fet, molt dels debats actuals, tenen a veure amb el seu creixement i acaben conduint, inevitablement, al tractament dels models de benestar. Parteixen, és clar, dels diversos nivells existents. Excepte per corrents avui minoritaris, l'aposta per una Societat del Benestar rica i sostenible és incontestada. Malgrat que hi ha corrents que impugnen jurídicament i política el concepte d'Estat, el gruix del pensament jurídic, econòmic i polític es reforma en atorgar un paper a l'Estat de gruix divers.

És veritat que l'estatisme i l'intervencionisme són encara extraordinàriament potents a la major part del planeta, però aquestes visions estan més en discussió que mai. El pensament conservador, liberal i reformista guanya espai cada dia davant el pensament revolucionari i nihilista. Ens trobem, objectivament, davant d'un debat social de gran interès per les múltiples conseqüències jurídiques, econòmiques i polítiques que se'n deriven. Sense una comprensió del tipus d'estat i societat que es vol defensar, no hi ha un plantejament que compregui i pugui interpretar l'esdevenidor. Dit d'una altra manera, cap partit, institució –pública o privada-, església o comunitat, pot escapolar-se de prendre partit més explícitament o implícita. No es tracta d'impugnar el paper de l'Estat. En aquest treball defensem la tesi de que l'Estat és imprescindible, però la discussió a la que fem referència, té a veure amb quin tipus d'Estat i quant de desenvolupat. Sabedors com som del creixement inercial del mateix. El professor

Carlos Rodríguez Braun en el seu llibre *Estado contra mercado*, ho explica amb gran claredat:

*“No es tracta de desmantellar l'Estat; (...) les condicions de la civilització i el progrés econòmic reclamen l'Estat de Dret: la igualtat davant la llei, la justícia i el compliment dels contractes, la llibertat de comerç, la limitació del poder polític i la defensa dels drets humans, en especial la seguretat personal i la propietat privada. És veritat que el modern Estat intervencionista ha vulnerat alguns d'aquests principis fonamentals, però no tots. Això és molt important i permet explicar l'aparent paradoxa de que economies molt intervingudes, com les europees, hagin pogut créixer i millorar els seus nivell de vida i benestar, mentre que països amb administracions públiques relativament més petites es comptin a dotzenes en el món subdesenvolupat. És evident que no és el mateix un Estat que un altre, i que els elements negatius de l'intervencionisme europeu, com els controls i els impostos, han pogut ser compensats perquè els seus laboriosos ciutadans s'han aprofitat també dels seus ingredients positius, tals com la justícia i la defensa dels drets humans; en canvi, succeeix en certa freqüència que ni aquella justícia ni aquells drets són defensats pels Estats dels països pobres, que a vegades inclús conspiren descaradament contra ambdós”<sup>1</sup>.*

La present crisi ha dinamitzat extraordinàriament el debat, més enllà de les especulacions teòriques exigint a governants, funcionaris, polítics i acadèmics una comprensió més ajustada de les implicacions de l'Estat al segle XXI. Hem passat de rumiar sobre el futur de l'Estat del Benestar a ocupar-nos del present de les polítiques de benestar. Hem passat de discutir el seu grau de desenvolupament necessari al nivell de consolidació possible.

El treball present s'encarregarà de demostrar en un cas particular, el de Catalunya, com les polítiques pressupostàries han estat pensades i aplicades per tal d'anar fent gran l'Estat i suposadament les seves polítiques socials. La política pressupostària dels governs, en general, i dels catalans, en particular, ens ha abocat a un creixement sense aparent aturador de l'Estat i les seves funcions. Institucions de tota mena han lliurat i lliuren una batalla molt dura per prioritzar drets i polítiques socials no directament condicionades al creixement econòmic i als deures. La defensa incondicional amb pocs matisos de l'Estat del Benestar ha estat el políticament correcte. La seva matisada impugnació ha estat políticament incorrecte. Hayek, en la seva obra cabdal *Derecho, Legislación y libertad*, en el seu volum II, explica des del punt de vista moral els mecanismes que el concepte de justícia social i el caràcter excessivament redistributiu de la mateixa aboquen a una defensa irreductible de l'engruiximent de l'Estat del Benestar:

---

<sup>1</sup> F. Rodríguez Braun. *“Estado contra mercado”* Ed. Taurus, Madrid, 2000. p. 132

*“El compromís amb la “justícia social” s’ha convertit en el principal desassossec emotiu, en la característica peculiar de l’home bo, i en el signe reconegut de la possessió d’una consciència moral. Tot i que a vegades la gent pot quedar perplexa al proclamar quines de les reivindicacions conflictives fetes en el seu nom són vàlides, quasi ningú dubta de que aquesta expressió té un significat ben precís, de que descriu un alt ideal, i de que delata els defectes de l’ordre social existent, que necessita urgentment ser corregit”<sup>2</sup>.*

Sospitem però, que el segle XXI comportarà un canvi de paradigma. Pensem que més enllà de les dificultats actuals, s’estan posant les bases per fonamentar i consolidar aquest canvi. Dèiem que la crisi ha resultat decisiva quan s’ha comprovat que el creixement imparabile del dèficit públic i el nivell de deute del país eren insostenibles. Veurem que sempre hi ha arguments i partidaris per justificar el desbocament de l’un i de l’altre i hem de dir que si més no, aparentment, els arguments, els raonaments i els discursos semblen farcits de bona voluntat. Arribarem però, a la conclusió de que més enllà de les bones intencions, dels bons sentiments i del compromís, existeix una certa ignorància del funcionament del món econòmic i del món del dret.

La consigna del dia és fem front a la crisi, retallem la despesa avui per incrementar-la demà i salvar l’Estat del Benestar. No cal dir, però, que si bé la majoria comparteix aquesta orientació, quan les retallades els afecten la consigna deixa de compartir-se. Són molts els que pensen que cal començar per salvar a l’Estat del Benestar de cadascú. Res d’això és nou, però convé tenir-ho present per saber que malgrat que la crisi obliga sense dilació i els mercats esperen sense retard que es corregeixi el dèficit, no hi ha col·lectiu que no estigui disposat a protestar per allò que creu que és un atac al seu nivell de vida. És normal, convé però, que els governs resisteixin fermes per reorientar la dinàmica i combatre la despesa ineficient.

Vol demostrar aquest document que es podrà salvar l’Estat del Benestar, si prenent mesures doloroses ara, l’acabem transformant en una Societat de Benestar. La divisa dels temps moderns seria menys estat i més societat i hauria d’anar acompanyada de més creixement econòmic i menys despesa ineficient. El parlamentari anglès Jesse Norman en el seu nou llibre *The Big Society*<sup>3</sup> fa una encesa defensa de la renovació social que davant el col·lapse social necessiten tots els països avançats. La Gran Societat defensada per aquest pensador polític és el paradigma de l’assumpció de responsabilitats de la societat en detriment del caràcter intervencionista de l’Estat.

---

<sup>2</sup> F. A. Hayek. *“Derecho, legislación y libertad. Una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política”*. Ed. Unión Editorial, Madrid, 2006. P. 266

<sup>3</sup> [www.jesse4hereford.com](http://www.jesse4hereford.com)

Jurídicament, l'aposta passa per contemplar un aprimament de les funcions de l'Estat i una reducció de la producció legislativa. Aprimar l'Administració implica repensar, des del punt de vista de la filosofia jurídica, cap a on hem de dirigir la nostra mirada. Davant de la proliferació de lleis i normes, cal exigir menys lleis, més eficients i que ofereixin més garanties. Hem de veure el legislador com un instrument privilegiat i insubstituïble de la defensa de la societat davant de les inevitables incursions del poder executiu per tal de guanyar més i més potestat i nous camps d'acció. Veurem, en el tractament que donarem al fenomen de la burocràcia, els arrels profundíssims i antics que ajuden a entendre el procés d'expansió de l'Estat del Benestar.

Tractarem d'explicar com s'entrelliga l'evolució de l'Estat i el fenomen de la burocràcia per acabar conspirant contra la llibertat dels ciutadans, conduint a la seva progressiva pèrdua d'iniciativa política. Aquest fenomen ve a demostrar que no es tracta de condemnar en abstracte la política, sinó d'aconseguir que la política formi part de la ciutadania i no només una decisió electoral cada cert període de temps.

En darrer terme, pretenem utilitzar la crisi com un pretext molt potent per desplegar davant l'opinió pública la necessitat d'entomar en profunditat un debat crucial. Per dir-ho breument, depèn d'aquest debat que les generacions d'aquest segle disposem de major o menor grau de llibertat política i econòmica. En definitiva, de que disposem de major llibertat sense adjectius.

### *1.2. Evolució de l'Estat del Benestar*

La cultura Bismarck que va aparèixer en el darrer terç del segle XIX, va preocupar-se en fomentar el benestar dels treballadors amb uns trets força paternalistes. Amb aquestes mesures es pretenien dues coses: En primer lloc, crear una vàlvula d'escap dels conflictes i de les tensions socials existents a l'època i, en segon lloc, legitimar la figura de l'Estat modern. En quan a la primera de les pretensions, podem destacar que aquestes tensions ja provenien del segle anterior; amb el desenvolupament de la revolució industrial, els proletaris reclamaven un mínim servei de prestacions socials que els hi proporcionés certes garanties. Pel que fa a la segona, l'Estat es sentia responsable del benestar dels ciutadans sota la premissa de que aquests reconeixerien de forma agraïda l'autoritat de l'Estat i d'aquesta manera s'aconseguiria la legitimació d'aquest. És així com apareix una de les primeres concepcions de la necessitat d'un estat paternalista que acabaria arribant a les universitats fent que els economistes i sociòlegs més prestigiosos de l'època hi reflexionessin.



Un dels economistes rellevants en la configuració de l'Estat del Benestar tal i com s'entén en l'actualitat fou l'anglès J.M. Keynes. Va ser el primer en allunyar-se de les propostes purament liberals d'Adam Smith, creador de la primera Escola d'Economia (l'Escola Escocesa d'Economia), que considerava que la missió de l'Estat era garantir el respecte al dret de la propietat privada i resoldre els conflictes d'interès que es produeixen entre els individus. En aquest cas, la Hisenda Pública hauria de dedicar-se a quatre funcions: 1. Seguretat externa (defensa nacional), 2. Ordre intern, 3. Administració de justícia i 4. "Manteniment de la casa del sobirà". Aquesta teoria va ser ampliada per David Ricardo i Alfred Marshall. Aquest darrer, fundador de l'Escola Neoclàssica, va proposar una cinquena funció, la distribució de la riquesa, al plantejar que la llei de la oferta i la demanda, sense cap regulació, ens porta a uns resultats de riquesa desigual dins les pròpies nacions. Però, la primera gran revolució econòmica i a la Hisenda Pública, tal i com havíem apuntat, fou de la mà de Keynes al afegir una nova tasca a la Hisenda Pública proposant la intervenció de l'Estat en l'economia per evitar les crisis, basant-se en la famosa crisi que ell havia estudiat que va tenir lloc al 1929, provocada per una caiguda de la demanda que va conduir a una greu situació d'atur.

A partir d'aquesta data, el recurs de la despesa pública per reanimar l'activitat econòmica va convertir-se en un instrument normal de la política econòmica, tant per governs liberal-conservadors (propers a la ideologia de Keynes), com per als partits socialistes o socialdemòcrates, que van trobar en la teoria keynesiana un bon fonament per donar més joc a la intervenció de l'Estat a l'economia.

Tots els conflictes existents a la primera part S.XX han anat perdent pes i projecció en base a la intervenció de l'Estat. Les tensions socials van anar disminuint a mida que l'Estat anava proveint serveis i esmorteint la responsabilitat social. En aquest context, al 1942, William H. Beveridge va proposar un sistema universal de lluita contra la pobresa que protegís a tota la població davant de qualsevol tipus de contingència, incloent la percepció d'uns ingressos mínims (l'actual salari mínim interprofessional). El finançament hauria de fer-se mitjançant impostos.

Amb l'acabament de la Segona Guerra Mundial, tot aquest procés s'intensifica, la despesa en armament es redueix considerablement, però no passa el mateix amb els impostos. Els governs van decidir augmentar la despesa social en comptes d'abaixar els impostos donat que van considerar que els ciutadans ja estaven acostumats a pagar-los. Tot això va ser recolzat per les opinions públiques mundials que, de bona o de mala gana, van estar disposades a seguir pagant els mateixos impostos (que a la

llarga acabarien essent més) per tal de tenir més serveis i es va generar una opinió que encara perdura: l'Estat és proveïdor de serveis.

Un altre dels factors determinants que van portar a que l'Estat del Benestar adquirís tan de pes va ser la Doctrina Social de l'Església, però mal entesa. Aquesta, no defensava únicament el compliment de la legalitat o la creació de l'Estat de Dret, sinó que a més, va preocupar-se per la realització del bé comú i va incidir en la idea de que tots els ciutadans havien de poder desenvolupar-se d'acord amb les seves possibilitats o en el seu defecte, amb algun tipus d'ajuda prestada per entitats assistencial. Això, va ser interpretat com que l'Estat era qui s'havia d'encarregar d'aquests ajuts. Però, no es va tenir en compte que a més, aquesta doctrina va insistir en la importància del principi de subsidiarietat -present en la *Rerum Novarum* o al *Quadragesimo anno*- que defensa que la societat s'organitza d'a baix cap amunt i, només si excepcionalment ho requereix el bé comú, els cossos socials superiors han d'acudir en ajuda dels inferiors de forma provisional. Així, veiem que la DSE va ser mal entesa, donat que el principi de subsidiarietat s'oposa al creixement desmesurat de l'Estat en favor dels cossos socials entremitjos:

*"Segueix (...) en peu i ferma en la filosofia social aquell gravíssim principi inamovible i immutable: com no es pot treure als individus i donar a la comunitat allò que ells poden realitzar amb el seu propi esforç i indústria, així tampoc és just, constituent un greu perjudici i pertorbació del recte ordre, treure a les comunitats menors i inferiors allò que elles poden fer i proporcionar i donar-li-ho a una societat major i més elevada, ja que tota acció de la societat, per la seva pròpia força i naturalesa, ha de prestar ajut als membres del cos social, però no destruir-los i absorbir-los.*

*80. Convé, per tant, que la suprema autoritat de l'Estat permeti resoldre a les associacions inferiors aquells assumptes i cures de menor importància, en les quals, pel demés perdria molt temps, amb la qual cosa aconseguirà realitzar més lliurement, més ferma i més eficaç tot allò que és de la seva exclusiva competència, en tant que nomé ell pot realitzar, dirigint, vigilant, urgent i castigant, segons el cas requereixi i la necessitat exigeixi.*

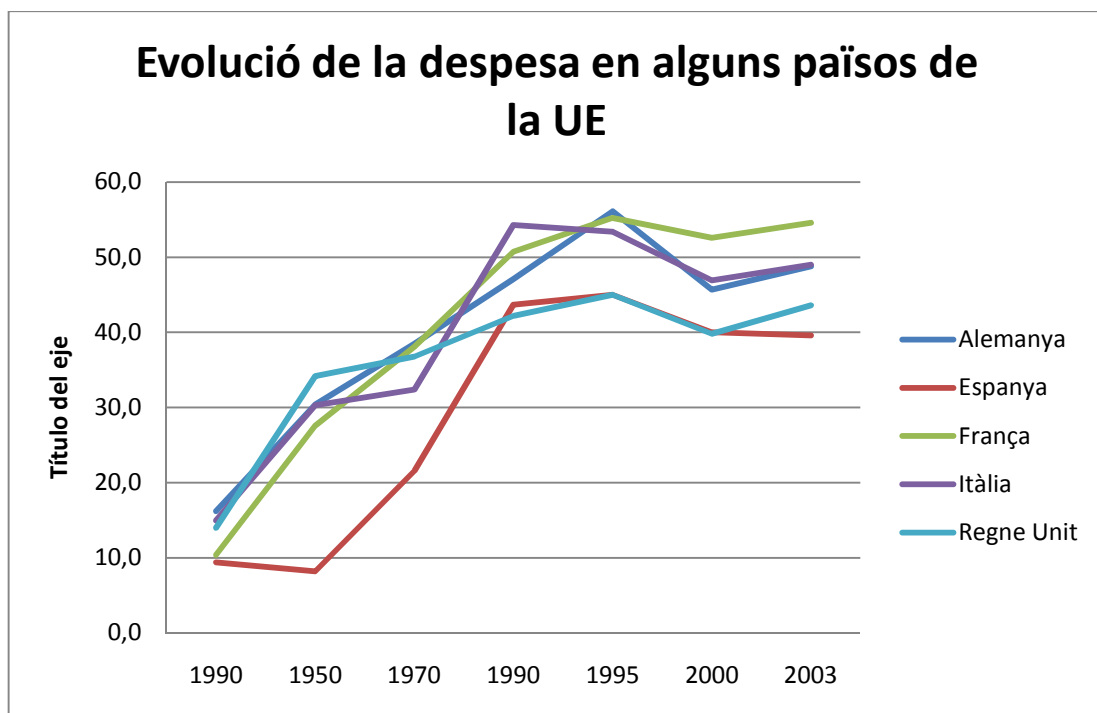
*Per tant, tinguin molt present els governants que, mentre més vigorosament regni salvat aquest principi de funció "subsidiària", l'ordre jeràrquic entre les diverses associacions, tant més ferm serà no només l'autoritat, sinó també l'eficiència social, i tant més feliç i pròsper l'estat de la nació<sup>4</sup>."*

Des d'aquest moment, hem pogut contemplar un procés de creixement progressiu del paper de l'Estat i, en segon lloc, de les Administracions, al ser l'òrgan que permet

---

<sup>4</sup> Pío XI. "Carta encíclica. *Quadragesimo anno*". 1931

desenvolupar a l'Estat totes les funcions que ha assumint. Totes aquestes dinàmiques, han acabat generant un cercle viciós pel qual quants més serveis anava subministrant i assolint l'Estat, les demandes per part de la ciutadania i de la opinió pública anaven en augment i l'Administració, per fer front a això, va haver d'incrementar la capacitat de recaptació via tributs.



	1990	1950	1970	1990	1995	2000	2003
— Alemanya	16,2	30,4	38,5	47,1	56,1	45,7	48,8
— Espanya	9,4	8,2	21,6	43,7	45,0	40,0	39,6
— França	10,4	27,6	38,1	50,7	55,2	52,6	54,6
— Itàlia	15,0	30,3	32,4	54,3	53,4	46,9	49,0
— Regne Unit	14,0	34,2	36,8	42,2	45,0	39,8	43,6
— Suècia	6,8	22,0	43,2	nd	67,7	57,3	58,3

Gràfic d'elaboració pròpia. Font: Albi et al. (2.000) per 1900-1970. Xifres de l'Eurostat per 1995-2003

Aquest procés no té aturador, els ciutadans demanen més i més perquè creuen que els impostos que paguen els hi dóna dret a més serveis i això és una tendència molt controvertida i perillosa. Sense anar més lluny, fa 25 anys, ningú es plantejava que els dentistes formessin part de la seguretat social, ara algunes de les prestacions que

ofereixen les paga l'Estat. Això podem considerar-ho un avenç. Si reflexionem, però, sobre exemples més recents, veurem com no hi ha límits: fa deu anys ningú s'hagués pogut imaginar que l'Estat, amb els impostos que tots paguem, s'havia de fer càrrec d'un canvi de sexe o de subministrar de forma gratuïta la píndola del dia després. Ara es considera un dret.

És aquí on veiem com s'han anat generant altres problemes que deriven directament de tot aquest procés. Al llarg d'aquests darrers anys, han guanyat més pes els drets que els deures. No es suporta que l'Estat no es faci càrrec de tot o que no doni una subvenció a tothom. Tot queda justificat per la quantitat d'impostos que es paguen i és aquesta cultura del menys drets i menys deures el que, finalment, dispara el concepte de l'Estat del Benestar.

Cal destacar, que la implantació de l'Estat del Benestar no ha estat un procés mundial i homogeni. Ho podem considerar una aportació dels països desenvolupats, sent per altres països més pobres una autèntica quimera. Aquest és el cas d'alguns països de l'Àsia o de l'Àfrica. Com que no es genera molta riquesa, no es recapta quasi res en impostos i, per tant, l'Estat no pot ser proveïdor de serveis<sup>5</sup>. En definitiva, l'Estat del Benestar i els serveis creixen a mida que creix la riquesa dels països més desenvolupats, però també augmenten els impostos. Aquest procés es profunditza al marge de l'evolució a l'alça dels ingressos.

### 1.3. *El model suec*

Encara en l'actualitat Suècia és el model d'Estat del Benestar que tothom invoca. Però, la realitat sueca és diferent. A principis dels anys 90 van haver d'iniciar-se serioses reformes per poder seguir mantenint uns nivells de benestar que salvessin el sistema. Calia que el sistema fos plenament reformat. És cert, que els suecs van viure amb un model plenament intervingut fins aleshores, però el pas del temps va acabar demostrant com un model que comporta una quasi completa falta de llibertat i d'elecció s'acaba tornant insostenible independentment de l'alt grau de serveis socials que ofereixi.

L'Estat del Benestar a Suècia va desenvolupar-se sobre una base econòmica en alça, com la que apuntàvem en el subepígraf anterior. Tal i com expressa el professor Mauricio Rojas, "*sense un capitalisme de primera línia no pot existir ni benestar ni menys un Estat benefactor*" afegint que "*aquells que prediquen l'adopció del "model suec" sense una base econòmica comparable [a aquella que va donar-se a Suècia] no*

---

<sup>5</sup> A més moltes de les ajudes humanitàries que pot rebre el país, no s'inverteixen en millorar la qualitat de vida dels ciutadans a causa de la gran quantitat de corrupció existent.

*fan més que proposar una quimera*"<sup>6</sup>. Inicialment, va constituir-se un model força modest que poc a poc va anar adquirint noves ambicions i, amb l'acabament de la segona guerra mundial, va finalitzar amb el que podem anomenar Estat benefactor maximalista. Rojas explica en la seva obra el que entén per aquest concepte:

*"una forma extrema de l'Estat benefactor que busca assolir un monopoli total sobre els serveis i institucions que formen la vida dels ciutadans, és a dir, sobre la cura dels nens, la escola, la educació superior, la salut, la ràdio i la televisió, la previsió social, els serveis d'assistència social, la cura d'ancians i les jubilacions. Aquest monopoli es refereix tant al tipus de serveis que es brinden com a qui els brinda, qui té accés als mateixos, qui els finança i, finalment, com i qui els regula"*<sup>7</sup>.

Com podem extreure d'aquest model d'Estat descrit, l'Estat suec va caracteritzar-se per la constitució de monopolis estatals, una enorme expansió tributària i, alhora, la construcció d'un sector públic amb una forta ambició de modelar les vides i les idees de la població mitjançant el control exclusiu de les institucions proveïdores dels serveis de benestar.

La culminació d'aquest procés l'acaba fent incompatible amb una societat pluralista al suprimir la llibertat d'elecció -sense tenir en compte les preferències dels ciutadans- mitjançant el monopoli de les quatre funcions que Rojas anomena fonamentals: demanda, oferta (sense la possibilitat d'existir competència alternativa), finançament i regulació/control. La conseqüència econòmica més visible de tot el que acabem de descriure és l'expansió de l'economia planificada i de l'ocupació en el sector públic, amb els problemes d'eficiència típics d'aquest tipus d'economia. Perquè pugui mantenir-se tota aquesta estructura, és necessari un alt nivell d'impostos i una relació favorable entre població activa i passiva.

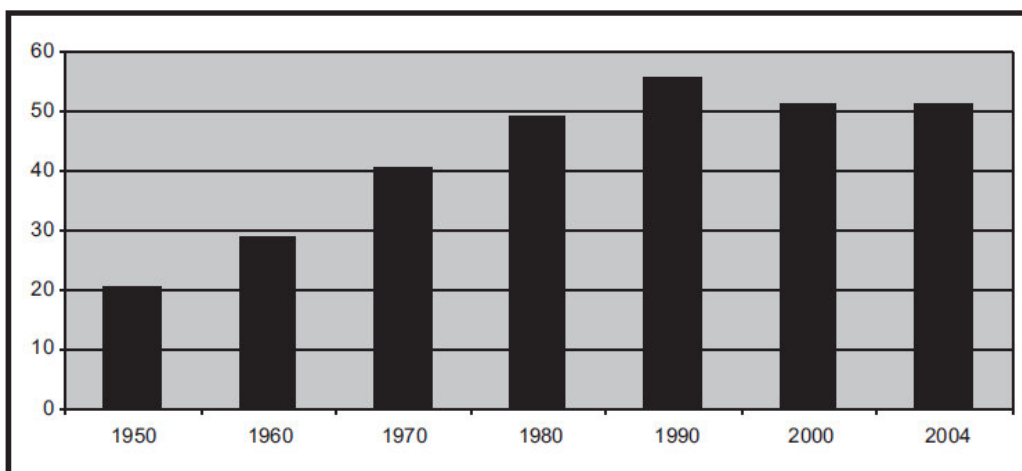
En quan als impostos, segons les xifres aportades pel professor Rojas, a l'any 1989 la carga tributaria total equivalia a un 56,2% de l'ingrés nacional i que, al concentrar tota aquesta càrrega tributària, fonamentalment en població activa, poden comportar entre el 60% i el 70% de la remuneració d'un treballador.

---

<sup>6</sup> M. Rojas "Suecia después del modelo sueco. Del Estado benefactor al Estado posibilitador". Ed. Fundación Cadal, Buenos Aires, 2005, p. 23.

<sup>7</sup> M. Rojas. *op. cit.* p. 15

## Càrrega tributària total com percentatge del producte nacional brut, 1950-2004



Font: skattetryckets utveckling 1950-2004, skattebetalarnas förening 2005<sup>8</sup>

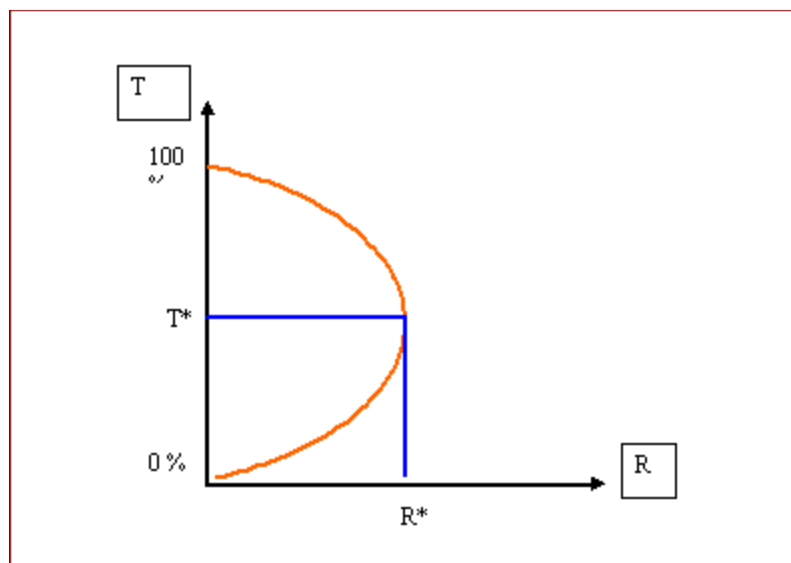
Com veiem en el gràfic, fins l'any 1960 la càrrega tributària total a Suècia era moderada, però entre 1960 i 1989 va duplicar-se, passant del 28% al 56% del producte nacional brut, arribant a doblar la càrrega tributària nord-americana i superant quasi de 20 punts la càrrega mitjana dels països de la OCDE.

A més, la progressivitat tributària en un sistema com aquest, és molt reduïda. Suècia és un país amb *“els impostos més alts del món [inclús] per als [qui tenen] salaris més baixos”*<sup>9</sup>; així com també es limita la possibilitat d'augmentar els impostos. La pujada d'impostos en un sistema com aquest, en el que ja són molt elevats, és contraproductiu, ja que es donen dues conseqüències perjudicials: la primera, és un desincentiu al treball, a la producció i a la inversió, que pot comportar que les empreses privades no creïn llocs de treball o que no hi hagin prou al·licients per incorporar-se al món laboral i, per tant, augmenti l'atur; la segona, s'incentiva al frau fiscal, quant més alts són els impostos, més rendible és defraudar a l'Estat originant-se una important economia submergida. L'ideal és trobar el terme mig. Aquesta teoria fou expressada, mitjançant una corba, per l'economista Arthur Laffer i, per això, se la coneix com la corba de Laffer<sup>10</sup>:

<sup>8</sup> M. Rojas. *op. cit.* p. 85

<sup>9</sup> M. Rojas. *op. cit.* P. 31

<sup>10</sup> A. Laffer Betz. *“The Ellipse: An Explication of the Laffer Curve in a Two Factor Model”*. EEUU, 1980



Però a Suècia no va donar-se aquest terme mig i, com ja hem dit, quan aquesta càrrega és substancial i al mateix temps s'ofereixen sistemes assistencials amb nivells relativament alts d'ingressos s'arriba a una situació de desincentiu del treball.

Finalment, l'Estat va acabar assolint el monopoli sobre l'organització dels serveis bàsics d'educació, salut, assistència social, cura de nens i ancians, etc. originant una societat molt igualitària i homogènia molt polititzada i sense cap tipus de llibertat d'elecció.

Tot això, va esclatar amb la crisi que va produir-se als anys '90. El primer símptoma va ser l'increment de l'atur en un 10% en un període de tan sols cinc anys (del 2,6% a 1989 al 12,6% a 1994) demostrant un clar col·lapse de les teories keynesianes, perquè tot i que la crisi va originar-se en el sector privat, al caure la recaptació d'impostos, l'Estat va veure's obligat a reduir el pes d'ocupació del sector públic, agreujant més la situació al reduir-se novament la recaptació i créixer els ajuts a la desocupació. Arribats a aquest punt, es demostra com *"l'estat perd la seva capacitat de balancejar el cicle econòmic i passa a convertir-se en un element desestabilitzador de decisiva importància"*<sup>11</sup>.

Per fer front a la crisi fiscal que va produir-se, l'Estat va decidir augmentar la despesa pública –donat que no van poder apujar-se els impostos perquè la càrrega tributària ja era excessiva. La despesa pública va assolir uns nivells històrics arribant a ser d'un 72,8% del PIB a 1993 i disparant el dèficit al 12,3% del PIB en aquell mateix any.

<sup>11</sup> M. Rojas. *op. cit.* p. 36

En aquest marc, va haver de reduir-se la despesa pública baixant o congelant les retribucions i subsidis, és a dir, en beneficis socials, en retallades em personal (el sector públic va reduir-se en 187.000 persones) i en control de costos, adquirint així més pes les empreses privades mitjançant licitacions i privatitzacions. Un dels efectes més rellevants, va ser la pèrdua de confiança en l'Estat benefactor incapaç de complir les promeses que havia fet i, a més, va fer-se patent el cansament de la nació per la manca de llibertat. Finalment, com a conseqüència de la immigració i la globalització s'havien anat generant bosses d'exclusió social que havien originat fins a 130 barris marginals, cosa que va posar de manifest *“la incapacitat de les institucions de l'Estat benefactor de [complir la seva] (...) promesa més fonamental (...): [donar] condicions de vida molt similars i amb alts graus d'igualtat”* a tota la població<sup>12</sup>. La influència del pensament liberal i la crisi del socialisme avalada per la caiguda del Mur va acabar per conformar un sentiment de descontent amb el paternalisme de l'Estat i una forta crítica de la ciutadania per *“la falta de participació directa (...) en l'organització i orientació dels serveis del benestar”*<sup>13</sup>. Aquesta crítica es complementava amb una comprensió lenta, però en progrés, d'una diferent concepció de la igualtat d'oportunitats que adquiria un registre que hem pogut comprovar en algunes de les darreres reflexions del sociòleg nord-americà Arthur C. Brooks:

*“La justícia és un sistema que recompensa el treball dur, la vàlua i l'excel·lència és un sistema que premia als “creadors” honestos de la societat. No hem de castigar els prenedors però és obvi que no deuriem de sancionar als creadors. La vertadera justícia no vol dir fer descendir als que estan en el cim (més enllà de que procurin el finançament que vertaderament es necessita per a que un Estat funcioni). Vol dir que es proporioni als d'a baix una oportunitat de lluitar per ascendir.*

*Sí, aquest sistema produirà resultats desiguals. No deuriem d'averkonyir-nos d'això. Sempre i quan tot el món tingui les mateixes oportunitats”*<sup>14</sup>

Aquesta cita és un compendi perfectament ajustat del tipus de reflexió que s'ha anat produint en amplis estrats de la societat sueca i que ha guiat el canvi en profunditat.

Arribats a aquest punt, és ara el moment d'analitzar el vertader panorama suec que trobem a l'actualitat. La despesa pública va reduir-se del 70% a 1993 al 54% a 2001 a través de retallades als serveis socials, reducció de personal, fent més eficient els serveis públics amb fortes reestructuracions, augment del nivell de competència i

---

<sup>12</sup> M. Rojas. *op. cit.* p. 41

<sup>13</sup> M. Rojas. *op. cit.* p. 43

<sup>14</sup> A. C. Brooks. *“La Batalla. El nuevo ideario del liberalismo político”*. Ed. Planeta, Barcelona, 2011. p. 182



donant més pes a les empreses privades<sup>15</sup>. Totes aquestes mesures –juntament amb la recuperació de la crisi econòmica- van permetre l'existència de superàvit pressupostari que va ser destinat a la reducció de despesa pública i de la càrrega fiscal<sup>16</sup>. A més, a l'any 1997 es va aprovar un límit màxim per a la despesa pública en relació al PIB.

Per fi, es va reconèixer com a principi fonamental la llibertat d'elecció, donant pas a un instrument molt característic com és el xec o *voucher*, que han arribat a sectors tan rellevants com aquells oferts a ancians i jubilats, cura de nens, salut i, fins i tot, a l'educació. Aquests han originat la creació d'una gran quantitat de escoles independents noves que competeixen amb condicions bastant igualitàries amb les estatals i que, a més, han obligat a les escoles del sector públic a millorar en la seva tasca al haver de competir amb les escoles privades.

És important senyalar que l'Estat suec es compon de tres nivells: central, provincial i municipal. Les competències estan molt distribuïdes i això fa que es generin certes diferències regionals. Per exemple, és el nivell central qui s'encarrega de regular la llibertat escolar mitjançant el xec escolar per una llei estatal; però, és la província qui adquireix la major rellevància en temes de salut on segons la regió podem trobar models ben diferents. A Estocolm, per exemple, s'ha implantat una total llibertat d'elecció i els metges cobren en funció dels pacients que atenen, en canvi, al nord del país, al ser major la dispersió geogràfica, no podem trobar aquest grau de llibertat. Finalment, són els municipis qui adquireixen un rol central en temes de cura de nens i ancians, a més tenen la responsabilitat de pagar els subsidis per desocupació i demés serveis assistencials.

Una altra de les reformes importants dutes a terme per els darrers governs suecs gira en torn de les pensions. Sobre aquesta qüestió va decidir-se deixar al contribuent que amb una part de la seva quota destinada a les pensions<sup>17</sup>, decidís amb plena llibertat on col·locar-la entre una varietat de fons alternatius. En una línia similar s'està movent en l'actualitat la Unió Europea amb la reforma al sistema de pensions duta a terme per la Directiva 2003/41/CE, l'anomenada Directiva IORP. La professora Marta Villar Ezcurra ens explica com

---

<sup>15</sup> Aquest augment del pes de les empreses privades, va permetre que en un període de temps de quatre anys l'atur disminuís del 12,5% existent al 6,5%.

<sup>16</sup> Entre 1994 i 2000 el deute públic va baixar d'un 80% del PIB a un 53% i la càrrega fiscal d'un 56% del PIB a 1989 a un 50,5% entre 2002 i 2004.

<sup>17</sup> El 2,5% corresponent al salari brut

*“l'esquema conceptual de (...) [les] pensions es basa en la teoria dels tres nivells: bàsic, professional i lliure. El primer nivell, el bàsic, es gestiona per el sector públic, és universal i cobreix a tota la població, independentment de que hagi aportat o no cotitzacions a un sistema de cobertura de prestacions; el segon nivell, el professional, consisteix en aportacions de les empreses, treballadors i autònoms, que es tradueix en unes prestacions a les persones que han desenvolupat una activitat empresarial, laboral o professional i es poden gestionar bé pel sector públic bé pel sector privat amb una supervisió pública; el tercer, i últim nivell, es gestiona pel sector privat, és facultatiu i lliure i en ell cada persona pot decidir dotar-se individualment de cobertures específiques d'acord amb les seves pròpies necessitats, mitjançant aportacions que normalment compten amb [un] incentiu fiscal”.*<sup>18</sup>

Com ja hem apuntat prèviament, els monopolis estatals sobre els serveis de benestar van anar perdent pes en favor de les empreses privades. Les nombroses reformes van significar des de privatitzacions parcials i totals d'empreses públiques, fins a licitacions, l'existència de competència per a les empreses del sector públic (un exemple és l'esmentat recentment sobre l'educació) i la submissió d'empreses públiques a la regulació de les empreses privades.

Pel que fa al finançament, segueix sent habitual el pagament públic dels serveis de forma directa, mitjançant una assignació pressupostària, però també indirecta, a través de xecs. Tot això no ha estat obstacle perquè sorgissin vies paral·leles, com assegurances privades, per accedir a segons quins serveis -el més comú és el de sanitat- per tal de protegir-se de les possibles ineficiències. Aquest sistema també funciona en assegurances d'atur, de jubilacions i de malaltia que poden contractar-se de forma complementària als oferts per l'Estat.

Finalment, l'última de les tendències que s'ha produït conseqüència d'aquestes reformes ha estat l'augment en el control i la regulació per part de l'Estat. Abans de les reformes, la funció de control era escassa, però al haver anat adquirint més pes el sector privat, l'Estat ha enfortit la regulació per tal de poder supervisar les activitats del sector privat.

Tots aquests canvis han servit perquè Suècia hagi pogut seguir mantenint un nivell de benestar elevat, però sobretot, ha comportat un augment de la llibertat de tots els ciutadans suecs. El professor Rojas descriu el canvi de la següent manera:

*“L'Estat segueix complint funcions molt importants, però ja no d'aquella manera excloent i paternalista pròpia de l'Estat benefactor d'antuvi sinó com un estat possibilitador, és a dir, un*

---

<sup>18</sup> M. Villar Ezcurra. “Tributación de las pensiones y Derecho comunitaria. La necesidad de eliminar los obstáculos fiscales a los pagos transfronterizos de los Sistemas de empleo”. Noticias de la Unión Europea. p.95

*Estat que possibilita l'ampli accés ciutadà a una sèrie de serveis del benestar i que garanteix els seus nivells de qualitat*<sup>19</sup>.

Amb aquest epígraf hem volgut fer una breu reflexió sobre el canvi, a vegades poc conegut, que s'ha produït a Suècia i com gràcies a aquestes reformes Suècia ha aconseguit sortir d'una crisi estructural en la que es va veure immersa per la pròpia lògica del sistema. Tot i que aquests canvis han servit per millorar les condicions de vida dels suecs i crear una vertadera Societat del Benestar, encara hi ha alguns problemes econòmics i socials pendents de solucionar. Un dels problemes fonamentals que encara afecten a Suècia –així com a la resta d'Europa- és la relació entre població activa i passiva, vinculat amb dos altres conflictes, també preocupants: l'absentisme laboral per qüestions de salut (els subsidis han arribat a representar fins al 16% del pressupost) i les jubilacions anticipades. El problema de la relació entre la població activa i passiva s'ha anat agreujant pels forts canvis demogràfics existents en l'actualitat a tota Europa, on cada vegada trobem una població més envellida i, per tant, la quantitat de persones treballant i cotitzant és inferior a la quantitat de persones amb dret de rebre les prestacions per jubilació.

A la llarga, aquests problemes poden acabar significant la pèrdua definitiva de confiança en l'Estat per part dels ciutadans. Bé perquè l'Estat no pugui fer front a les prestacions o perquè els ciutadans no mantinguin una relació de lleialtat amb l'Estat com la que havia estat pròpia de Suècia fins fa ben poc –una mostra d'aquesta pèrdua d'ètica i lleialtat és l'absentisme laboral<sup>20</sup> que esmentàvem o la jubilació anticipada que denota una despreocupació pel funcionament del sistema que ha de ser combatuda mitjançant uns adequats incentius al treball.

Caldrà trobar la manera de finançar aquests serveis més enllà dels impostos per tal de que es pugui seguir mantenint la Societat del Benestar que s'ha assolit. Un altre dels conflictes que podria donar-se, realment greu, és *“una forta lluita generacional per l'accés als fons públics”*<sup>21</sup>. Com exposa el professor Rojas, segurament, acabaria

---

<sup>19</sup> M. Rojas. *op. cit.* p. 57

<sup>20</sup> Cal indicar que part d'aquesta despreocupació prové, en part, per una diferència massa reduïda entre el salari i les prestacions per atur o malaltia, les quals acaben desincentivant el treball i estimulant l'economia submergida. Tal i com exposa el professor Rojas a M. Rojas. *op. cit.* p. 74, a Suècia existeix un *“grau molt alt d'igualtat al nivell d'ingressos nets corrents, provinents ja sigui del treball o dels subsidis (...) [a més] degut a l'alta càrrega tributària als ingressos laborals [es dona una vertadera] (...) dificultat [alhora] de formar una fortuna a través del treball”*, per tot això, és obvi que cal treballar per incentivar treball.

<sup>21</sup> M. Rojas. *op. cit.* p. 66

afavorint a la població activa al ser la que aporta la força del treball i la que pot emigrar a altres mercats laborals més favorables, cosa que acabaria afeblint completament l'Estat del Benestar. Hem de tenir en compte, que la solució a aquest problema no pot passar exclusivament per la immigració, ja que l'únic que s'aconsegueix d'aquesta manera és endarrerir el problema no pas donar amb la solució. Per tot això, es necessiten mesures més contundents, tal i com les que ja s'estan proposant a Suècia. Cal per exemple, un sistema de Seguretat Social personalitzat -on l'Estat només exerceixi una funció de control i tan sols es faci càrrec d'aquelles prestacions indispensables. Aquelles referides a persones que no puguin proporcionar-se-les per si mateixes. Un altre mètode complementari és l'exigència de contraprestacions pels ajuts socials –mitjançant pràctiques, estudis o altres activitats per tal de lluitar en contra de l'economia submergida i la formació d'una cultura de dependència o passivitat.

És obvi que encara queda un llarg camí per recórrer i alguns problemes que resoldre, però el que és indiscutible és que el concepte d'Estat benefactor maximalista exposat a la primera part del subepígraf ha quedat totalment enterrat per la societat sueca. Aquesta s'ha convertit en un exemple que ha acabat demostrant que tot té un límit i que sense les reformes necessàries el sistema de l'Estat benefactor s'anul·la per si mateix.

## 2. Teoria econòmica de la burocràcia

La primera reflexió entorn aquest tema, és la de la determinació de l'oferta i la demanda. Hem de descartar el pressupòsit de que un cop es determina la demanda, l'oferta s'ajusta automàticament, ja que no podem considerar que els buròcrates actuïn imparcialment i sense motivacions pròpies. Per això, la teoria econòmica de la burocràcia, explicada pel Dr. Joan Corona, tracta d'exposar com es determina l'oferta en el sector públic i el comportament de les persones que treballen en ell.

El buròcrata és una persona i, per tant, per aproximar-nos a l'estudi del fenomen burocràtic emprarem el mètode de la maximització d'una determinada funció objectiu propi de la teoria econòmica. Com és lògic, el buròcrata *"tractarà de maximitzar el seu propi benestar, més que el benestar social"*<sup>22</sup>. És obvi, que es trobarà amb una sèrie de restriccions com la impossibilitat d'aconseguir informació completa o, la més evident, la manca de poder suficient o de controls com per dur a terme accions únicament beneficioses per si mateix i no pels interessos social. Així, ho sintetitza el Dr. Corona:

"El mètode que s'utilitza en la teoria econòmica de la burocràcia, consisteix en definir una funció de preferències per al buròcrata, que aquest tractarà de maximitzar subjecte a una sèrie de restriccions determinades pel tipus de institució en la que actua l'individu, concretament en les institucions burocràtiques. El comportament del buròcrata estarà fortament condicionat per l'estructura i el funcionament de les institucions per a les que treballa"<sup>23</sup>.

Tal com el professor indica, els primers en estudiar els aspectes més destacats de l'organització burocràtica des de una perspectiva econòmica foren Gordon Tullock i Anthony Downs. Fins aleshores, els estudis realitzats, només s'aproximaven a l'anàlisi de la burocràcia des d'una perspectiva sociològica o política. Aquests autors, van incorporar tots els estudis prèviament realitzats integrant la burocràcia dins els esquemes de l'elecció pública, per tal de donar una visió més global. En base a totes aquestes aportacions William Niskanen va elaborar el primer model global que explicava des d'un punt de vista econòmic el comportament de les burocràcies fent especial incidència a l'estudi de l'oferta, per part d'aquests organismes.

---

<sup>22</sup> J. F. Corona Ramon. "Una introducción a la teoría de la decisión pública" ("public choice"). Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid. p. 92

<sup>23</sup> J.F. Corona. *op. cit.* p. 92

Per tal d'analitzar el fenomen burocràtic Niskanen comença plantejant la definició de la unitat bàsica de producció del sector públic, l'anomenat "*bureau*", identificant-hi sis característiques:

1. Identifica, en primer lloc, un *bureau* com aquella organització sense ànim de lucre i que en conseqüència no es regeix pel principi de benefici (aquest principi és buscat de forma indeterminada per tots els individus de la societat). La diferència entre ingressos i despeses de l'organisme no altera la quantitat de la percepció monetària dels integrants d'aquest.
2. Els ingressos provenen majoritàriament d'assignacions de les autoritats públiques previstes en els pressupostos i no de la venda dels seus productes com succeeix amb les organitzacions i institucions privades.
3. Les fons de les que provenen aquests ingressos es perceben de forma periòdica sent fonamentalment ingressos derivats d'impostos, per tant implica que els ciutadans tenen una obligació de contribuir, però a la vegada una manca de control sobre aquests.

*"Podem resumir aquestes característiques dient que un bureau és una organització no lucrativa finançada, parcial o totalment, per subvencions o assignacions periòdiques del govern, procedents de fons de contribució obligatòria sobre els quals el ciutadà o contribuent [pateix una] manca de control efectiu"*<sup>24</sup>

4. Els productes que ofereixen aquests *bureaus* reben el nom de béns públics dins de la terminologia econòmica i tributària. Aquests béns i serveis tenen una demanda superior, per part dels ciutadans, a la que es donaria si es venguessin a un determinat preu.
5. Els béns i serveis que ofereixen els *bureaus* són d'una difícil definició al tenir unes característiques específiques. Podem considerar-los com a aquells desitjats per una comunitat en quantitat superior a la que ofereix el mercat. Això fa que sigui impossible que es proveeixin mitjançant una institució lucrativa i acaba comportant l'existència d'un règim de monopoli de l'oferta.

---

<sup>24</sup> J.F. Corona. *op. cit.* p. 94

6. El *bureau* està compostat per funcionaris i professionals al servei de l'administració pública que hi dediquen íntegrament la seva activitat laboral i està dotat amb un pressupost independent i identificable. Els buròcrates com a individus són igual a la resta de persones –i, per tant, persegueixen els seus propis fins–, però com a col·lectiu presenten unes característiques diferencials pròpies.

Niskanen va oblidar-se, en part, de l'anàlisi de l'ésser individual, considerant l'organisme públic com la unitat bàsica de comportament. Aquest, tal i com hem indicat anteriorment, busca maximitzar la seva pròpia funció objectiu condicionada a les restriccions imposades per l'estructura organitzativa de la institució i els agents externs. Segons el Dret Administratiu, la competència externa d'una unitat es personalitza pel director al qual la llei atribueix la competència per expressar externament la voluntat de l'administració a la que pertanyen. En definitiva, és l'únic que té el poder de prendre les decisions. La influència de la resta d'empleats es redueix únicament a la possibilitat d'establir restriccions a l'activitat del departament al qual pertanyen.

Com ja hem apuntat, la relació dels organismes públics amb el seu patrocinador, qui els finança, és una de les característiques que els fan més diferents a la resta d'organismes. Aquest patrocinador serà en el cas d'una democràcia el Parlament o poder legislatiu; i, en el cas d'una dictadura, qui ostenti poder. Anant al cas més habitual, el del Parlament, qui finança de forma directa a l'organisme públic és un ministeri del govern, que alhora és finançat pels ingressos impositius o contribucions obligatòries. El Parlament té un pressupost enviat a la Cambra pel Govern de torn i aprovat, forçosament, en tràmit parlamentari amb les majories qualificades.

En l'àmbit governamental, aquest patrocinador directe és escollit democràticament pels votants. Les seves tasques més rellevants són l'aprovació del pressupost, l'aprovació del programa d'activitats del seu departament i el nomenament dels alts càrrecs d'aquest, així com el control de les seves actuacions. Gran part de l'activitat d'aquests alts càrrecs directius és la relació amb el dirigent de l'organització patrocinadora, per exemple, la funció essencial d'un secretari general és la relació amb un conseller o ministre. Tanmateix, el patrocinador tan sols pot acudir als departaments pel subministrament d'alguns béns i serveis –la major part de les vegades per una manca d'alternatives vàlides. La relació que uneix aquests dos organismes en termes econòmics rep el nom "monopoli bilateral".

Aquesta relació no és com la que es dóna de forma preponderant en el mercat. Normalment, els ens de producció ofereixen als consumidors una *unitat* de producte a un *preu* determinat. Però en el cas que estem analitzant, la unitat productora –el departament- ofereix una *sèrie* de productes prèviament obtinguts a partir de la realització d'un conjunt d'activitats a canvi d'una *dotació pressupostària*.

La necessitat del patrocinador per disposar dels béns i serveis produïts pels departaments, porta inevitablement a que els departaments tinguin un elevat poder negociador i acaben comportant-se com de forma semblant al d'un monopoli en el mercat. Tot això, porta a que la negociació es plantegi, ja no en termes de quantitat de producte, sinó en la relació entre el pressupost que es concedeix al departament i el nivell de l'activitat a desenvolupar<sup>25</sup>. El pitjor conflicte que neix fruit d'aquesta dinàmica consisteix en que mai es coneix el vertader nombre de demanda d'un producte per part de la població, ja que qui el determina és el patrocinador. Els elements en els que es basa el patrocinador per estimar la xifra de demanda són les preferències individuals dels votants. Tot això configura una de les característiques més rellevants d'una burocràcia “*la demanda real de la població [difereix] de l'expressada per l'organització patrocinadora i, en definitiva, l'organisme tindrà en compte les preferències revelades pel seu patrocinador i no les dels electors*”<sup>26</sup>.

El patrocinador analitza el pressupost que li presenta el departament en base a la quantitat de serveis projectada, però no té possibilitats d'informar-se sobre quin seria el pressupost mínim per la seva realització, cosa que reforça el comportament que acabem de descriure. El motiu de tot això radica en la falta de informació: el buròcrata coneix els costos i el procés de producció millor que el patrocinador. L'única informació que li manca és la xifra de demanda, però aquesta pot aconseguir-la de forma relativament senzilla, a través de l'estudi de pressupostos anteriors i del comportament mostrat pel patrocinador. En canvi, succeeix al revés pel patrocinador, que desconeix les activitats específiques del departament i li resulta molt complex d'estimar amb base al comportament mostrat per aquest.

A més, el departament té una gran disponibilitat de temps i incentius per obtindre la informació que requereix. En canvi, el patrocinador -un polític- no pot dedicar gran part del seu temps a aquestes qüestions ni tampoc a l'estudi del funcionament del seu

---

<sup>25</sup> En nombroses ocasions la relació entre el nivell d'activitat i el producte d'aquesta no s'explica de forma convenient, cosa que contribueix a mantenir la posició privilegiada de l'organisme respecte el patrocinador i els ciutadans.

<sup>26</sup> J.F. Corona. *op. cit.* p. 97



departament, sinó que, més aviat, ha de concentrar-se en trobar la manera d'incrementar els seus vots, duent a terme altres activitats. En definitiva, tal i com expressa el Dr. Corona:

*“Malgrat que, teòricament, les relacions entre un organisme i el seu patrocinador són de monopoli bilateral, la disponibilitat de informació i els incentius per obtenir-la fan possible que els organismes puguin explotar la seva condició de monopoli d'oferta, mentre que el patrocinador no pot explotar la seva posició de monopoli de demanda. Això significa que el poder monopolista en les relacions entre ambdues parts està en possessió únicament dels departaments”<sup>27</sup>.*

Deixant de banda les relacions entre el departament i el patrocinador, És ara el moment d'analitzar les relacions entre aquest organisme i la societat. En primer lloc, destaca la relació entre l'organisme i els seus proveïdors de factors de producció dels materials i de treball. La forma habitual és que les empreses contractin la força de treball i els materials en el mercat i paguin els preus existents en aquest. Aquesta és la practica habitual també per a l'Administració Pública, però en ocasions existeix en aquestes institucions la discriminació de salaris i dels preus<sup>28</sup>.

Tot això s'explica pel caràcter monopolista que envolta al departament en l'oferta dels seus béns i serveis. Aquests, s'han de dur a terme amb uns determinats factors de producció i treballadors especialitzats en aquests béns i serveis. Aquesta situació, en terminologia econòmica, rep el nom de monopsoni, que es duu a terme per part de la burocràcia. Això vol dir, que el departament és l'únic comprador i per tant, compta amb una força determinant en aquests mercats. Finalment, els departaments, degut a la seva situació legal, poden reclamar l'ús i la utilització de recursos de domini públic, pels que haurà de satisfer quantitats inferiors a les determinades pel mercat, és el cas de les expropiacions.

Una altra de les relacions que manté el departament és amb els seus clients i consumidors. Alguns organismes, paral·lelament al finançament que reben dels patrocinadors, es financen, a més, amb els ingressos que obtenen amb la venda dels seus productes o la prestació dels seus serveis, és el cas de les universitats públiques. D'aquesta manera, es donen dos grans grups de clients: el patrocinador i els consumidors. La importància de les preferències dels consumidors dependrà directament del percentatge del finançament que li proporcioni. No obstant, si el

---

<sup>27</sup> J.F. Corona. *op. cit.* p. 97

<sup>28</sup> Tal i com senyala el Dr. Corona, l'existència de limitacions polítiques, socials i legals ha fet que aquest comportament discriminatori sigui cada cop menor.

patrocinador està disposat a compensar les possibles pèrdues de l'organisme degudes a la disminució de la venda dels productes, el pes del consumidor quedarà sensiblement reduït<sup>29</sup>.

Com ja hem dit, el poder decisor recau sobre el director del departament. Per tant, per tal de determinar quina serà la funció objectiu del departament, cal preguntar-se quins principis regeixen el comportament d'aquest en la seva funció dins el mateix. Al llarg de la història, va anar cobrant pes la idea de que el buròcrata –amb aquest terme ens referim al director del departament- era una persona desinteressada, l'objectiu del qual era maximitzar el benestar social. Aquesta visió va ser sostinguda per sociòlegs com Max Weber que considerava que la burocràcia era la forma més racional i objectiva de govern que s'acabaria imposant a arreu. Però la realitat actual ens ha acabat demostrant que no podem considerar al buròcrata com un instrument imparcial al servei dels interessos generals, sinó que com les demés persones, tractarà de maximitzar la seva satisfacció personal.

La forma d'aconseguir-ho, serà amb l'augment del pressupost destinat al seu departament. Això té una clara explicació: el primer grup de motivacions del buròcrata pot incloure el prestigi públic, el salari o les avantatges d'exercir el càrrec; i un segon grup pot incloure la facilitat per dirigir el departament i la facilitat per realitzar canvis en aquest. És obvi que el primer grup es relaciona directament amb el volum total del pressupost; en canvi, en el segon, pot semblar que els problemes seran més grans quant més alt sigui el pressupost destinat al departament, però, de fet, la forma d'evitar aquests problemes és l'increment del pressupost. En definitiva, la forma de maximitzar els seus beneficis està associada directament amb el creixement constant del pressupost. A més pressupost, pensa el buròcrata, més opcions, més capacitat de decidir.

Aquí el professor Ludwig von Mises, en la seva obra burocràcia, fa una referència prou interessant respecte de la situació del personal en un sistema burocràtic. Reflexiona el professor austríac sobre el paper del buròcrata i la discrecionalitat del Govern:

*“Un buròcrata difereix d'un altre que no ho és[,] precisament en que actua en un camp en el que és impossible apreciar en termes monetaris el resultat de l'esforç humà. La nació gasta diners per al manteniment de les oficines, per al pagament de sous i jornals i per a l'adquisició de tot l'equip i material necessari. Però el que obté per la despesa –el servei prestat- no es*

---

<sup>29</sup> Els efectes del model elaborat per Niskanen, parteixen de la base que els departaments subministren els serveis als consumidors de forma gratuïta, per tant els consumidors només poden influir de forma indirecta a través del patrocinador.

*pot apreciar en termes monetaris, per més valuós i important que pugui ser aquest rendiment. La seva apreciació depèn de la discrecionalitat del govern.*

*És cert que l'apreciació dels diversos articles que es compren i es venen en el mercat depèn en gran no menor de la discrecionalitat, en aquest cas la dels consumidors. Però com aquests constitueixen un vast conjunt de gent diferent, un agregat anònim i amorf, els seus judicis queden congelats en un fenomen impersonal, el preu del mercat, separant-se així del seu arbitrari origen<sup>30</sup>.*

En un àmbit més intern, el dels procediments de treball diaris, no podem deixar de banda que el comportament del buròcrata està íntimament lligat amb el comportament dels empleats del seu departament. L'actitud dels empleats serà més cooperativa quants més beneficis rebin i, per tant, estaran interessats en que el seu director aconsegueixi un major increment en el pressupost ja que això pot comportar millors salaris, seguretat en l'ocupació, possibilitats de promoció, etc. De nou, el buròcrata estarà interessat en aconseguir un augment de pressupost per tal de que el grau de satisfacció dels seus empleats sigui el més elevat possible i, en conseqüència, funcioni millor el departament i estigui millor considerat. En resum, si el buròcrata vol mantenir el seu treball duran el màxim de temps possible o ser ascendit haurà d'aconseguir pressupostos més elevats pel seu departament.

Del que acabem d'exposar de forma ben abreujada, Niskanen va elaborar un model de comportament simplificat. En base al desenvolupament matemàtic i geomètric del model, el Dr. Corona destaca una sèrie de conclusions generals sobre el comportament dels departaments. Els governs democràtics es caracteritzen per l'existència d'una assemblea legislativa escollida pels ciutadans que es qui s'encarrega d'analitzar i aprovar el pressupost. Però, prèviament, es formen unes comissions anomenades pel govern o l'assemblea legislativa que tenen com a funció l'anàlisi d'una part dels pressupostos diferent cada una. Cada comissió té interès en que s'aprovin una sèrie de projectes d'acord amb les seves preferències. Finalment, els pressupostos passen a ser debatuts amb només unes petites modificacions per l'assemblea legislativa. Aquesta, ha d'analitzar i aprovar o refusar el pressupost, però es trobarà amb una sèrie de limitacions. La més important resideix en les vies reglamentàries. Les regulacions formals redueixen les possibilitats reals de que prosperin gaires esmenes i s'acaba per aprovar o refusar el projecte del pressupost en la seva integritat. Al cap i a la fi, les possibilitats de rebutjar un pressupost són certes, però reduïdes, no és un desenllaç parlamentari comú.

---

<sup>30</sup> L. Von Mises. "Burocracia. [Gestión empresarial frente a gestión burocrática]". Ed. Unión Editorial, Madrid, 2005. p. 78

L'existència d'aquest procés comporta que l'oferta de serveis dels organismes burocràtics sigui aquella que ells mateixos escullen, el que significa que intentaran maximitzar el nivell pressupostari. A més, cal tenir en compte que el buròcrata al que ens hem estat referint (el director del departament) ho serà durant un període limitat de temps, el que està exercint el càrrec. Això implica que el buròcrata centrarà la major part dels projectes i activitats rellevants els primers anys que duu a terme el càrrec i, a mida que s'apropi el final del seu mandat, el nivell de l'activitat disminuirà ja que un cop que abandoni el càrrec, ja no li implicarà cap benefici.

La conclusió general que planteja el Dr. Corona es pot resumir en poques paraules: *"Tots els departaments són massa grans"*<sup>31</sup>. L'oferta del sector públic està determinada per la voluntat dels buròcrates i no reflexa les preferències dels ciutadans, en conseqüència, el nivell de demanda, les condicions dels costos, el pressupost del departament i els béns i serveis produïts són més elevats, podent inclús duplicar el pressupost, d'una empresa competitiva en una situació similar.

El Dr. Corona defineix el model de Niskanen d'acord amb les hipòtesis bàsiques del seu funcionament de la següent manera:

*"La relació de monopoli bilateral que existeix entre l'organisme i el seu patrocinador es veu alterada a favor d'aquell, que pot explotar amb més intensitat la seva condició de monopoli d'oferta, degut al control que exerceix el buròcrata sobre la informació relativa als costos i a la producció. En aquestes condicions, el buròcrata s'interessa per maximitzar la seva pròpia funció d'utilitat en comptes de maximitzar el benestar requerit per l'organització patrocinadora. Per una altra banda, es suposa que la satisfacció d'una sèrie de fins addicionals per part del buròcrata depenen directament de la dimensió del pressupost del seu departament. La conseqüència d'aquesta situació consisteix en que els organismes públics arriben a [assolir] (...) una mida excessivament gran pels fins proposats"*<sup>32</sup>.

El Dr. Corona contempla dues crítiques interessants al model de Niskanen, aquestes venen de la mà de Jean-Luc Migué i Gérard Bélanger. Aquests acusaven d'inconsistent el model de Niskanen. Si tal i com indicava Niskanen l'augment de les assignacions pressupostàries es dedica a incrementar la producció, no quedaria excedent per un dels altres grups de motivació del buròcrata, com són el prestigi, seguretat laboral, salaris, etc. Com ja s'ha explicat, Niskanen considerava que els buròcrates aconseguien la satisfacció dels seus objectius orientant la seva conducta de la producció i el pressupost.

---

<sup>31</sup> J.F. Corona. *op. cit.* p. 103

<sup>32</sup> J.F. Corona. *op. cit.* p. 104

En canvi, Migué i Bélanger senyalen que el departament no busca maximitzar la producció sinó la quantitat dels factors productius. Per tant, el departament no busca produir a costos mínims –cosa lògica perquè ni el buròcrata ni la resta de funcionaris obtenen beneficis derivats de l'eficiència en la producció i, per tant, no tenen incentius per actuar eficientment. Un exemple de maximització d'aquests costos, que interessin als buròcrates, són l'augment de personal, comoditat en la feina, oportunitat d'oci i, novament, la seguretat laboral i els salaris entre d'altres<sup>33</sup>. En definitiva, qualsevol tipus de cost que no suposa un augment en l'eficiència de la producció, sinó únicament una millora en el benestar del buròcrata. En els organismes públics els buròcrates no tenen capacitat d'apropiar-se dels beneficis en forma dinerària, sinó que únicament tenen poder de gestió. Per tant, per poder obtenir algun benefici hauran de fer-ho de forma indirecta (amb la maximització dels costos que acabem de descriure). Aquests beneficis deriven de la gestió i són costos innecessaris que no comporten millora en la producció i impliquen un malbaratament de recursos permès i afavorit per l'estructura institucional.

*“Quan vàrem exposar les conclusions generals sobre el funcionament d'un organisme simplificat vam senyalar, com un dels factors explicatius, la seva mida excessivament gran [i] la ineficiència en la producció consubstancial a la pròpia naturalesa de l'activitat burocràtica. (...) L'aportació de Migué i Bélanger a l'estudi de la burocràcia consisteix en adoptar les característiques bàsiques dels agents amb poder monopolístic, el control de la informació interna rellevant i l'intercanvi de la seva producció total per una dotació pressupostària introduint la ineficiència tècnica deguda a la intransferibilitat dels drets de propietat i a les preferències dels buròcrates per altres objectius diferents de la producció”.*<sup>34</sup>

Per tal donar una visió més completa, hem de considerar, a més de l'oferta burocràtica (tractat en els paràgrafs anteriors), la demanda burocràtica, és a dir el comportaments del votant –el receptor dels serveis- davant d'aquestes institucions. El Dr. Corona destaca dos autors per establir la teoria de la demanda burocràtica, Albert Bretton i Ronald Wintrobe, que de nou realitzen una crítica al model descrit per Niskanen<sup>35</sup>. Les modificacions que introdueixen aquests autors pretenen adaptar el model a la realitat donant més pes als demandants. En primer lloc, senyalen que el poder del departament radica en la capacitat de controlar la informació sobre les seves possibilitats productives i la relació entre el pressupost i el producte –i no per la seva posició preponderant com plantejava Niskanen.

---

<sup>33</sup> Com explica el Dr. Corona, aquests conceptes s'integren en la teoria de la “Ineficiència - X” de Liebenstein que va inspirar Migué i Bélanger en la construcció del seu model.

<sup>34</sup> J.F. Corona. *op. cit.* p. 106

<sup>35</sup> L'augment del pressupost i la seva actuació com a monopolista que implicava poder imposar les seves preferències a les del partit polític del Govern.

A més, concedeixen un paper més rellevant als polítics. L'objectiu del poder legislatiu és la creació de sistemes de control per tal d'obtenir informació, per part dels departaments, sobre el procés productiu per tal de produir amb els costos mínims i disminuir la ineficiència. Si aquests controls són realment efectius, el buròcrata no podrà beneficiar-se de la totalitat dels guanys obtinguts per la maximització del pressupost del departament. En resum, els buròcrates tractaran d'augmentar els pressupostos i els polítics imposar mitjans de control per aconseguir realitzar les seves preferències.

Seguidament, el Dr. Corona exposa el plantejament de Gary Miller que combina la interacció entre l'oferta i la demanda dins les institucions burocràtiques i refusa el paper passiu del poder polític propi del model de Niskanen, de Migué i de Bélanger i, alhora, el paper passiu del buròcrata tal i com apareix en el model, que acabem de descriure, de Bretton i Wintrobe. Per Miller existeix una vertadera relació de monopoli bilateral entre el departament i el seu patrocinador i estableix un model d'interacció entre les parts i defineix un procés de negociació entre la demanda i l'oferta. El poder polític –el demandant dels serveis- pot recompensar monetàriament o d'altres maneres i, els buròcrates i aquests –els oferents- poden complir de forma estricta o moderada les indicacions del patrocinador. És el que s'anomena com el model matemàtic de la *teoria dels jocs*.

Si els buròcrates compleixen estrictament el desig del patrocinador, la societat rebria un alt grau de benefici. Però en la teoria dels jocs ens trobem amb el *dilema del presoner*. Les opcions d'ambdues parts estan regides per una mútua desconfiança: el buròcrata no espera rebre un benefici més elevat si compleix estrictament les ordres, a la vegada el patrocinador no espera que el buròcrata compleixi estrictament les funcions per una recompensa més elevada. Per tant, els dos agents al considerar que la seva acció no incideix a l'escollida per l'altre part fa que es produeixi com a resultat la situació més ineficient –en el sentit de Pareto. La recompensa oferta pel patrocinador és moderada i el grau de compliment del buròcrata també. Això confirma la ineficiència general en el comportament de la burocràcia com ja havien indicat prèviament amb l'estudi dels anteriors models.

Finalment, deixant de banda els models descrits farem una breu consideració sobre les restriccions constitucionals per a la burocràcia. Per controlar el creixement il·limitat de l'administració, Geoffrey Brennan i James Buchanan van elaborar un model explicatiu de les relacions entre els votants i la burocràcia. Els primers tracten de limitar la burocràcia del govern, reduint la capacitat d'aquest per gravar les seves rendes. El govern tendeix a introduir certes concessions fiscals en favor de determinats grups de

pressió per una sèrie de consideracions bàsiques<sup>36</sup>. Redactar una constitució fiscal adient, és el primer pas per limitar el poder discrecional del govern. És necessari disposar d'un Ordenament Tributari homogeni per a tots els subjectes passius. De forma similar s'expressava Friedrich Hayek al parlar de l'Estat de Dret quan senyalava que: *“L'estat de dret, en el sentit d'imperi de la llei formal, és l'absència de privilegis legals per a individus particulars designats per l'autoritat, circumstància salvaguarda aquesta igualtat davant la llei, que és el contrari del govern arbitrari<sup>37</sup>; o més concretament, quan parla de liberalisme i igualtat al descriure els principis d'un ordre social lliberal:*

*“El liberalisme només exigeix que l'Estat, al determinar les condicions en que els individus han d'actuar, fixi les mateixes normes formals per a tots. Això s'oposa a tot privilegi sancionat per llei, a qualsevol iniciativa governamental que concedeixi avantatges especials a alguns sense oferir-les a tots. (...) En altres paraules, el liberalisme es limita a exigir que el procediment, o sigui les regles del joc per les que es fixen les posicions relatives dels distints individus, sigui equitatiu<sup>38</sup>.*

Finalment, Hayek ens indica com han de ser unes veritables normes liberals –la definició que ens ofereix, és perfectament aplicable a com han de ser les normes que limiten la discrecionalitat del poder i eviten que l'Estat pugui decidir quin grau de benestar concedeix a uns i no als altres:

*“Tenen que ser normes generals de conducta individual, aplicables a tots amb el mateix títol, en un nombre indefinit de circumstàncies futures, i ser capaces de circumscriure l'esfera protegida de l'acció individual, assumint així essencialment el caràcter de [normes generals] (...) més bé que el de prescripcions específiques. Són, finalment, inseparables de la institució de la propietat individual<sup>39</sup>.*

Seguint els models que hem estat descrivint, els ciutadans esperen que els buròcrates augmentin els seus pressupostos i, per tant, tractaran de limitar la seva actuació a partir de restriccions constitucionals. Com ja hem apuntat, aquestes restriccions s'aplicaran a la capacitat del govern per gravar la renda i la riquesa privada. Les restriccions constitucionals es poden dur a terme a través de la via política o la via pressupostària.

La primera de les vies, la política, permet reduir el creixement discrecional dels organismes i les administracions públiques, mitjançant controls que poden exercir els

---

<sup>36</sup> Aquesta afirmació es dedueix dels models sobre el govern representatiu de Downs i Bretton.

<sup>37</sup> F. A. Hayek *“Camí de servitud”*. Ed. Proa. La mirada social, Barcelona, 2003. p. 132

<sup>38</sup> F. A. Hayek. *“Principios de un orden social liberal”*. Ed. Unión editorial, Madrid, 2001. p. 86

<sup>39</sup> F. A. Hayek. *op. cit.* p. 76

propis votants sobre l'actuació d'aquestes institucions. Per tal de dur a terme aquests controls s'estableixen una sèrie de principis com els que descriurem seguidament. Primerament, és essencial que els empleats del sector públic no gaudeixin de representació parlamentària amb l'objectiu d'establir una estricta separació entre el poder executiu i el legislatiu, d'aquesta manera s'evita que els buròcrates tinguin poder decisorí en l'aprovació dels seus pressupostos. Un altre mètode és la utilització d'organismes i d'instruments que possibilitin la menor intervenció de les instàncies burocràtiques. Resulta decisiu no actuar directament en l'economia mitjançant organismes públics -ens referim a subvencions, impostos o similars. Finalment, el poder polític ha d'introduir un conjunt de millores en la transparència de la informació pública sobre els seus costos i beneficis. En casos especialment significatius, s'hauria d'utilitzar la via del referèndum per aprovar segons quines despeses i, en particular, determinats aspectes fonamentals de la política tributària.

La segona via, la pressupostària, conté propostes essencials com la readopció del principi clàssic de l'equilibri pressupostari, basat en l'exigència de que els ingressos públics normals han de cobrir la totalitat de la despesa pública. D'aquesta manera, per augmentar la despesa pública s'ha de planificar com amb els impostos actuals i futurs es podrà finançar aquest increment, o que serà necessari reduir<sup>40</sup>. Un altre aspecte important és la limitació legal, per via constitucional sobre les bases impositives.

El debat a la UE d'aquests mesos té a veure de manera directa amb les limitacions a les que hem fet referència. Incloure normes d'equilibri pressupostari en la Constitució és una passa decisiva en la direcció que apuntàvem. I una passa correcta.

Pel que fa els organismes de control de la despesa pública, el mètode que oferiria majors garanties, seria l'elecció dels membres directament per la població per tal d'evitar que aquests representessin els interessos dels buròcrates. També és fonamental que aquestes persones disposin dels mitjans necessaris per dur a terme les investigacions. Aquestes investigacions han d'examinar les administracions públiques i no només el contingut formal dels pressupostos, pràctica habitual en l'actualitat. Finalment, aquestes persones han de donar a conèixer aquests resultats públicament i de forma entenedora per als ciutadans i als membres de l'assemblea legislativa –sent aquests darrers els encarregats de jutjar els pressupostos. Totes aquestes limitacions restringirien realment el poder dels buròcrates i, al mateix temps, introduirien incentius perquè actuessin de forma més eficient. El debat a la Unió Europea d'aquests mesos, té a veure de manera directa amb les limitacions a les que hem fet referència. Incloure

---

<sup>40</sup> Aquest principi va ser abandonat en el seu dia a favor de les concepcions keynesianes.



normes d'equilibri pressupostari a la Constitució és una passa fonamental en la decisió que apuntàvem.

Per concloure aquest epígraf, volem incorporar una de les solucions proposades de forma més freqüent pels especialistes –estudiada pel Dr. Corona-, per tal de controlar el creixement de la burocràcia. Aquesta és l'existència d'una certa competència que consentís que els consumidors poguessin escollir entre varies ofertes. La forma de fer-ho és creant competència voluntàriament entre diferents departaments amb un mateix objectiu. També s'hauria de propiciar l'entrada de competidors privats que obliguessin als organismes públics a ser més eficients per no desaparèixer<sup>41</sup>.

Conclourem com ho fa el Dr. Corona:

*“Tornant a insistir en la importància dels organismes burocràtics com oferents de serveis públics i en la ineficiència del seu comportament, que ve a sumar-se a la complexitat del funcionament dels sistemes democràtics i dels processos electorals, i no sense deixar una porta oberta a l'esperança en funció de les possibilitats existents per establir controls efectius per part dels ciutadans”<sup>42</sup>.*

---

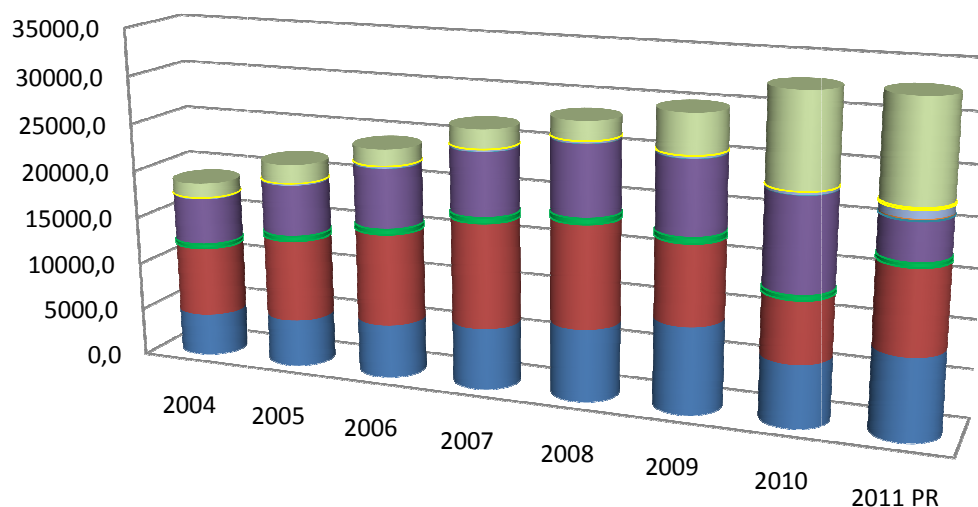
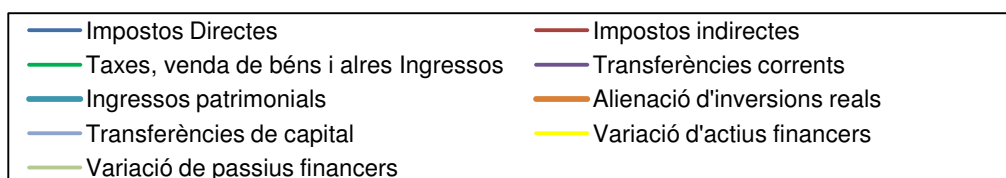
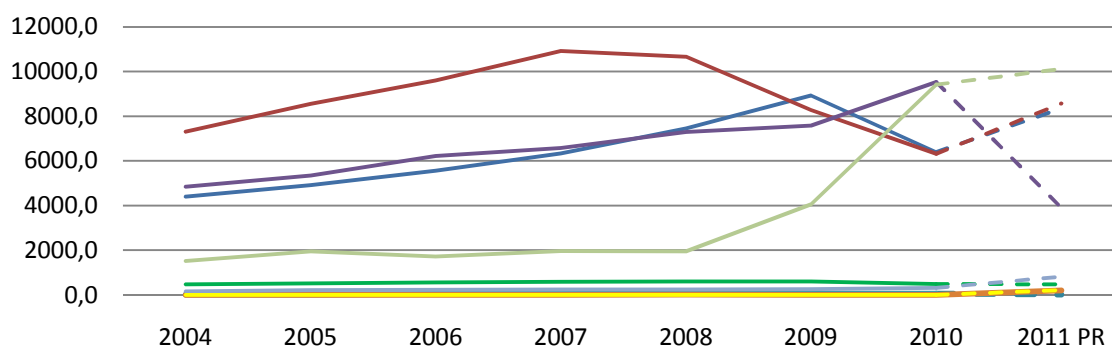
<sup>41</sup> Un exemple d'aquesta darrera opció la trobem en aquest mateix treball quan parlàvem del cas suec i, més concretament, quan estudiàvem l'oferta de l'educació, assenyalàvem com la incorporació d'escoles independents augmentava la llibertat dels ciutadans i millorava en l'eficiència del sector educatiu en general, obligant, inclús, a les escoles privades a ser més competitives per tal d'obtenir ingressos.

<sup>42</sup> J.F. Corona. *op. cit.* p. 113

### 3. Un cas particular: Pressupostos de la Generalitat de Catalunya 2004-2011

#### 3.1. Pressupostos de la Generalitat de Catalunya: 2004-2010<sup>43</sup>

##### A. Classificació econòmica dels ingressos per Capítols. 2004-2011 (En milions d'euros)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 PR
Impostos Directes	4395,7	4917,6	5558,3	6338,6	7448,5	8931,3	6387,5	8358,5
Impostos indirectes	7312,2	8551,0	9593,8	10917,6	10662,8	8261	6322,9	8567,4
Taxes, venda de béns i altres Ingressos	472,2	522,0	556,5	583,3	596,5	599,7	489,5	465,4
Ingressos patrimonials	8,5	8,7	48,1	48,6	50,2	53,9	53,7	9,9
Alienació d'inversions reals	0,0	0,0	0	0	10	0	0	200
Transferències de capital	163,1	221,0	233,9	247,2	236,6	250,7	313,6	813,5
Variació d'actius financers	0,0	0,0	0	0	0	0	0	210,1
Variació de passius financers	1512,0	1948,2	1722,7	1967	1942,7	4054,8	9418,8	10115,3

<sup>43</sup> Tots els gràfics són d'elaboració pròpia. Font: Pressupostos de la Generalitat de Catalunya

Com podem veure en el gràfic segon, el pressupost de la Generalitat ha augmentat en un 73,80% des de 2004 fins a 2010. Això posa de manifest la confirmació de la teoria econòmica de maximització del pressupost per part de la burocràcia exposada en el epígraf anterior. El creixement del pressupost ha estat desigual, de 2004 a 2005 va augmentar en un 15% i de 2005 a 2006 i de 2006 a 2007 en un 11,19% i 1,54% respectivament; en canvi pels períodes de 2007/2008 i 2008/2009 va augmentar en un 5,84% en el primer i en un 5,27% en el segon. Finalment, entre 2009 i 2010 va haver-hi un augment del 9,38%- Això és molt significatiu perquè a 2010 la majoria dels ingressos donaven un percentatge de creixement negatiu en quasi tots els capítols excepte les transferències corrents, les transferències de capital i la variació de passius financers que va augmentar en un 132,29% -cal tenir en compte que en el període anterior ja havia crescut en un 108,72%. En aquest epígraf analitzarem l'evolució dels ingressos des de 2004 fins a 2010 per capítols. Es tracta de demostrar l'evolució creixent del Pressupost com instrument privilegiat per la redistribució de rendes i la implementació de polítiques socials.

El primer capítol fa referència als impostos directes en els que es pot identificar amb precisió al subjecte passiu (contribuent) i inclou els ingressos recaptats per impostos com l'Impost de Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats (ITPAJD), l'Impost de Successions i Donacions (ISD) o l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques (IRPF, corresponent al tram econòmic). L'ingrés per aquest tipus d'impostos va anar en augment fins al 2009. Sent l'increment entre 2004 i 2005 d'un 11,87%, de 2005 a 2006 d'un 13,03%, de 2006 a 2007 d'un 14,4%, de 2007 a 2008 i de 2008 a 2009 d'un 19,91%. En canvi, pel període de 2009 a 2010 els ingressos van decreixen un 28,48%. Finalment, el percentatge sobre l'interval d'aquests anys és de 45,31%.

El segon capítol fa referència als impostos indirectes, això inclou ingressos pels Impostos Especials i l'Impost sobre el Valor Afegit (IVA). Incorpora, alhora, els ingressos provinents de la participació en els impostos estatals cedits total o parcialment a la Generalitat. En aquest cas, el resultat total per l'interval 2004-2010 decreix un 13,53%. L'evolució ha estat molt dispar, pel primer període (2004-2005) va augmentar en un 16,94%. En el segon període (2005-2006) un 12,20% i, en el tercer (2006-2007), en un 13,80%. A partir de 2008 es produeix un decrement del 2,33% respecte de 2007 i en els períodes de 2008/2009 i 2009/2010 on es produeixen les caigudes més importants. L'efecte d'una crisi inaturable va comportar que el decrement fos de 22,53 pel primer període i de 23,46 pel segon.

El tercer capítol inclou taxes, venda de béns i serveis i altres ingressos. Aquests ingressos els percep la Generalitat com una contraprestació directa per un servei que ha prestat o la venda d'un producte –s'inclou aquí les taxes universitàries o el pagament de peatges. En aquest capítol la recaptació no és tan elevada com en els dos anteriors o el següent i l'augment total de tots els períodes ha estat tan sols d'un 3,66%. L'augment del primer interval de 2004 a 2005 és d'un 10,55%; del segon, d'un 6,62%; del tercer, d'un 4,82% i del quart, d'un 2,26%. En l'interval 2008/2009 el creixement és de tan sols d'un 0,54% arribant a un decreixement del 18,38% en el darrer.

En el quart capítol s'inclouen les transferències corrents. Aquestes són els diners que rep la Generalitat procedents de particulars, empreses, altres entitats de govern –sobretot l'Estat, els municipis o la Unió Europea per pagar coses concretes. L'increment total ha estat del 96,67% sense cap decreixement. Els creixement per períodes han estat de 10,34%, 16,23%, 5,97%, 10,84%, 3,88% i, finalment, 25,77% pel darrer.

En el cinquè capítol situem els ingressos patrimonials que deriven de l'explotació dels béns dels que la Generalitat és titular. És el capítol que aporta menys ingressos. En el primer tram l'increment és d'un 2,35% i, en el segon tram, és produeix una variació molt significativa, ja que l'augment és d'un 452,87% (en milions d'euros aquesta variació no té tant de pes, sent només de 40 milions). En el tercer tram d'un 1,04%, el quart 3,29%, el cinquè 7,37% i el darrer presenta un lleu decreixement del 0,37%. El total d'ingressos corrents ha experimentat un augment total en tots aquests anys d'un 33, 76%.

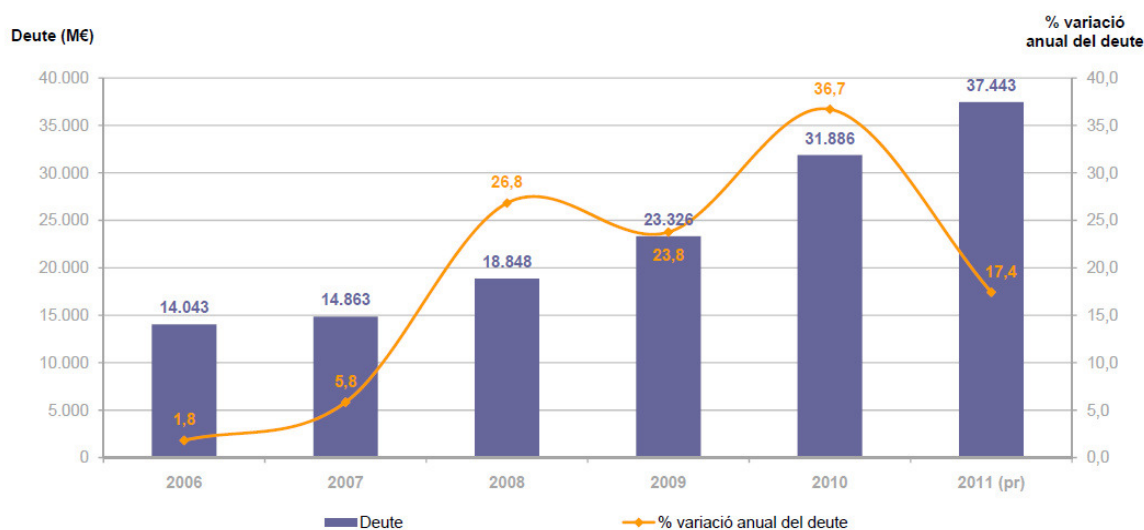
Els ingressos de capital inclouen el capítol sisè –alienació d'inversions reals- i setè –transferències de capital. El primer d'aquests, representa la venda d'actius de la Generalitat, durant tots aquests anys els ingressos no han representat cap ingrés (al ser zero), excepte a 2008 que va significar un ingrés de deu milions d'euros. Pel que fa al capítol set, transferències de capital, la variació ha estat de 92,27% durant tots aquests anys. Les transferències de capital són diners que rep la Generalitat per fer algun projecte d'inversió concret. Les transferències provenen fonamentalment de l'Estat i, en molta menys mesura, de la Unió Europea.

Fins ara hem estat analitzant els ingressos no financers, és ara el moment d'estudiar els ingressos financers formats pels capítols vuit i nou, variació d'actius financers i variació de passius financers respectivament. El primer d'ells sempre ha estat zero i comprèn qualsevol ingrés derivat de la venda d'accions o participacions o el reintegrament d'un préstec dut a terme per la Generalitat. En canvi el capítol nou són diners ingressats per l'emissió de deute públic. Hem viscut diversos canvis: en l'interval de 2004 a 2005

l'increment va ser del 28,85%, en el període 2005/2006 va decreïxer un 11,57%, en el següent (2006-2007) va augmentar un 14,18%, per tornar a decreïxer un 1,24% en el tram de 2007 a 2008, finalment, tal i com ja hem remarcat en la introducció d'aquest punt, en els intervals restants, va produir-se un augment d'un 108,72% i d'un 132,29% en el segon. Tal circumstància va permetre que en temps de crisi en els quals gairebé tots els ingressos eren negatius, s'incrementés el pressupost en quasi un 10%.

### Evolució del deute públic

Imports en M€



Font: Banc d'Espanya (2006-2010) i Departament d'Economia i Coneixement (impacte del pressupost 2011)<sup>44</sup>

Aquestes darreres dades són inquietants i, per això, volem dedicar una petita part del treball a aquest tema. El deute públic són títols valors pels qual una institució pública pot obtindre diners en préstec. És una forma que té el sector públic d'obtenir fons i constitueix un ingrés bàsic per tots els Estats. Aquests ingressos es formalitzen en un contracte en el que l'Estat es compromet al pagament periòdic d'uns interessos i a la devolució del capital. Però, el deute públic és un instrument perillós perquè els Estats no tenen inconvenient en finançar-se amb aquest fins arribar a quantitats exorbitants, ja que no existeix cap límit real i és ben vista pels contribuents. Això és així perquè permet no apujar els impostos i, a més, és contemplat com un tipus d'inversió segura – tot i que l'interès sigui més baix- perquè ofereix unes altes garanties.

<sup>44</sup> La Generalitat de Catalunya. "Projecte de Pressupostos 2011".

Tot això, com ja hem dit és problemàtic perquè el deute públic cobreix unes necessitats impostergables. A llarg termini és arriscat perquè s'ha de pagar en un futur i quant més deute s'emet, més diners hauran de tornar-se després. L'espiral pot arribar a ser molt perillosa. Deia Hayek que el deute d'avui són els impostos del futur. Si aquests impostos no arriben a cobrir la despesa que s'ha generat per l'emissió de deute públic o ja són massa elevats per apujar-los –recordem la corba de Laffer- l'Estat emetrà més deute públic per poder costejar-ho. És el que es coneix com *efecte bola de neu*. Per això, Einaudi va anomenar a tot aquest procés com “*la il·lusió del deute públic*”<sup>45</sup>.

El deute públic a Espanya i a Catalunya és preocupant per la seva dimensió i la seva qualitat. En èpoques de crisi la capacitat d'endeutament -és molt baixa i els diners que ingressa l'Estat s'han de destinar a invertir en operacions productives. El deute de la Generalitat ha estat valorat ja per agències de *rating* com, Standart & Poors o Moody's, en AA. Això, és en un nivell de confiança del deute, de tres sobre cinc. La Generalitat ha patit doncs una rebaixa de la qualitat del seu deute en els darrers mesos.

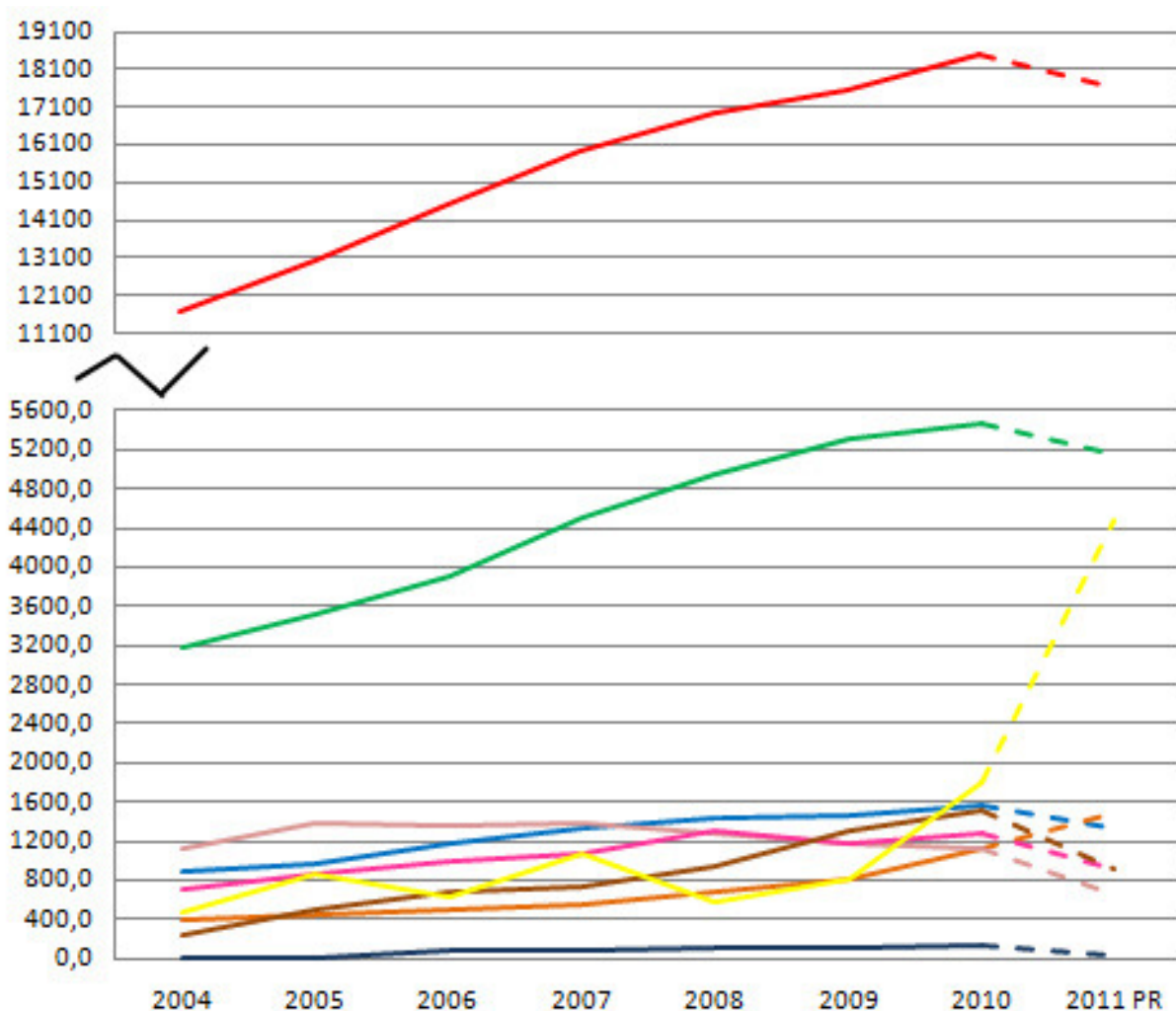
El deute té un efecte directe en els comptes públics produint l'efecte anomenat *crowding out* que implica una expulsió de la capacitat creditícia del sector privat, és a dir, en comptes de poder finançar el sector privat –el vertader motor econòmic del país ja que genera riquesa-, financem el sector públic. El desplaçament del finançament té efectes econòmics perversos.

Per tot això caldria limitar la missió de deute públic de forma real. En l'actualitat existeix un límit imposat per la Unió Europea que obliga als Estats Membres a que el deute públic sigui inferior al 60% per poder estar en la Zona Euro. Però, Espanya, com molts altres països, ja ha superat aquesta xifra i no ha rebut cap sanció. Un altre dels límits existents és l'imposat a les Comunitats Autònomes per l'Estat que restringeix l'emissió al 3%. Aquesta xifra també s'ha vist superada en aquesta darrera crisi i, de moment, no s'ha establert cap sanció. Per això, insistim en que cal establir un límit legal i real per a l'emissió de deute públic. A més, cal buscar altres instruments alternatius de finançament com tributs –amb molta moderació-, ingressos de la pròpia economia pública, ingressos procedents d'economies estrangeres o la participació dels ens públics en l'economia privada.

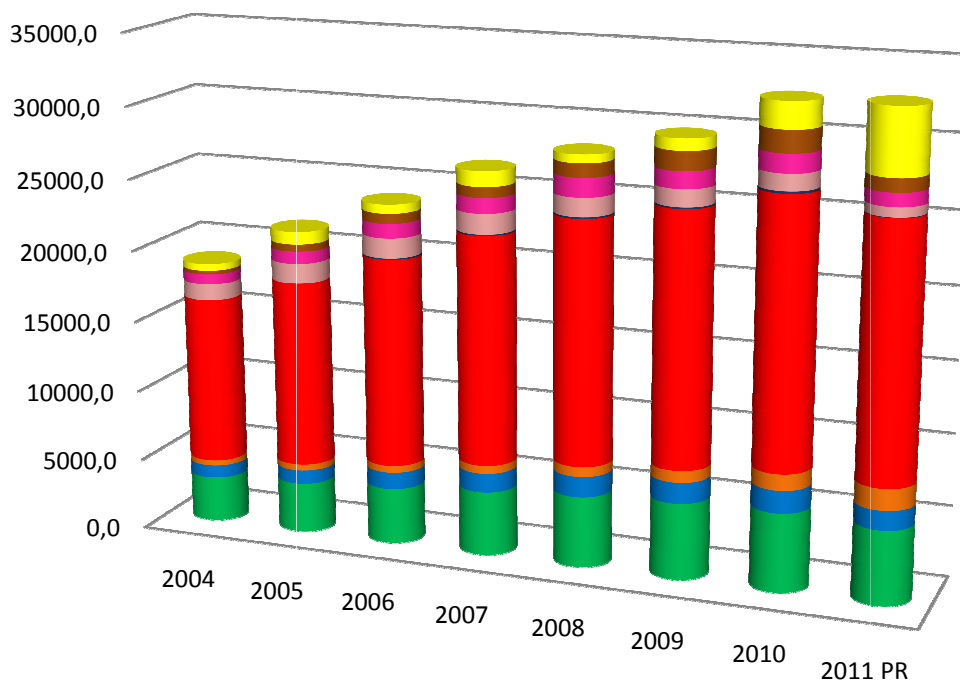
---

<sup>45</sup> L. Einaudi. “*Principios de la Hacienda Pública*”. Ed. Aguilar, Madrid, 1962

B. Classificació econòmica de les despeses per Capítols. 2004-2011 (En milions d'euros)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 PR
9. Variació de passius financers	478,7	877,6	624,2	1065,2	574,5	805,3	1794,5	4492,9
8. Variació d'actius financers	240,0	489,1	685,2	738,2	950,9	1304,2	1506,9	915,2
7. Transferències de capital	719,6	860,9	1005,4	1067,4	1320,5	1169,1	1286,1	914,6
6. Inversions reals	1127,7	1372,9	1370,3	1393,5	1283,7	1179,9	1124,2	648,1
5. Amortització/Fons de contingència	0,0	0,0	92,2	95	110	110	150	39
4. Transferències corrents	11687,3	12998,8	14547,4	15938,4	16918,8	17565,3	18494,4	17646,6
3. Despeses financeres	387,4	440,7	491,2	561,1	678,7	808,5	1118,7	1477,9
2. Despeses corrents de béns i serveis	892,7	968,3	1188,7	1329,7	1450,5	1471,5	1564,6	1336,6
1. Remuneracions del personal	3177,6	3508,8	3919,9	4496,2	4955,9	5316,9	5479,2	5159,2



- |  |  |
|--|--|
| ■ 1. Remuneracions del personal        | ■ 2. Despeses corrents de béns i serveis |
| ■ 3. Despeses financeres               | ■ 4. Transferències corrents             |
| ■ 5. Amortització/Fons de contingència | ■ 6. Inversions reals                    |
| ■ 7. Transferències de capital         | ■ 8. Variació d'actius financers         |
| ■ 9. Variació de passius financers     |  |

Entrem ara en l'anàlisi de les despeses. A l'haver de ser el resultat d'ingressos i despeses simètrics els totals són els mateixos i, per tant, els percentatges de creixement ja estan indicats en l'anterior apartat. Per tant, anem ara a analitzar el total de les despeses corrents que són aquells costos de funcionament de la Generalitat i, la característica més destacada d'aquests és que no generen riquesa. S'inclouen aquí del capítol primer fins al cinquè.

Així, el primer capítol fa referència a les remuneracions de personal, això és els sous dels funcionaris o qualsevol persona que treballi al servei de l'administració pública. És una partida difícilment retallable i que, en aquests darrers anys ha crescut de forma desmesurada, un 73,43% en total. Al ser tan difícil de retallar un cop s'ha augmentat, és més preocupant el seu increment. En el primer període que comprèn la variació de l'any 2004 a l'any 2005 l'augment és el 10,42%. Aquest és similar en el següent tram sent de poc més d'un punt per sobre, un 11,72%. Observant el tercer interval detectem un increment del 14,70%. En quant al quart, el creixement és el 10,22%, en canvi, en el cinquè és del 7,28%. Finalment, en el darrer l'augment és més reduït, sent del 3,5%.



El capítol dos, despeses corrents de béns i serveis, fa referència al material necessari perquè el servei de l'administració pública pugui dur a terme la seva activitat. Aquesta despesa ha crescut un 75,27%. En el primer tram va créixer un 8,47%; en el segon, un 22,66% -sent aquest l'increment més elevat; pel tercer interval un 11,86%, similar al del següent que fou d'un 9,08%. Finalment, en els dos darrers va ser d'un 1,45% i d'un 6,33% respectivament.

El tercer capítol fa referència a les despeses financeres, és a dir, a les despeses per interessos generats pel deute públic, entre d'altres. El creixement total (2004-2010) ha estat d'un 188,77% (això ens demostra la perillositat d'un excés d'emissió de deute públic). En el període de 2004 a 2005 va pujar un 13,73%, el segon (2005/2006) un 11,46%. L'augment del tercer període (2006/2007) va ser d'un 14,23%; el del quart, (2007/2008), de 20,96%; el cinquè, (2008/2009) d'un 19,12% i, el darrer, un creixement del 38,37%. És important destacar que és dels pocs capítols en els que no s'ha aconseguit un decreixement en les previsions de 2011. Això és degut a que es va emetre deute públic a curt termini per fer front a les necessitats de finançament que encara s'han de cobrir.

Pel que fa al quart capítol, les transferències corrents, és el més elevat en milions d'euros i són transferències de la Generalitat a subjectes públics o privats, com per exemple subvencions. L'augment total ha estat de 58,24%. En el primer any la diferència va ser d'un 11,22%, sent molt similar a l'increment de l'any següent que va ser de l'11,91%. Pel que fa la diferència amb el tercer va ser d'un 9,56%. En el quart període l'increment va ser d'un 6,15%. El següent tram, el cinquè (2008-2009), fou d'un 3,82% i, l'últim, va arribar al 5,29%.

El capítol cinquè, amortització/fons de contingència fa referència al flux de finançament Generalitat/ Estat. Ha sofert una variació del 62,69%. Els dos primers anys (2004-2005) no va representar cap despesa. El 2006 va suposar una despesa de 92,2 milions d'euros que va augmentar en un 3,04% en 2007 i un 6,15% a 2008. No va presentar cap variació a 2009 i va augmentar en un 36,36% a 2010. El total de les despeses corrents va variar en un 66,04%.

En canvi, el total de despeses de capital, que inclou el capítol sis –inversions reals- i el capítol set –transferències de capital-, va augmentar en un 30,48%. Aquestes despeses generen riquesa, són essencialment inversions. El capítol sis fa referència a inversions directes en béns de capital, per exemple, la construcció d'hospitals, d'escoles, etc. El valor total d'aquest ha caigut un 0,31%. En el primer interval, de 2004 a 2005, va augmentar un 21,74%. En el segon, de 2005 a 2006, es va reduir en un 0,19%. En el

tercer (2006-2007) va ser el darrer any que va créixer i tan sols ho va fer en un 1,69%. En canvi, els següents trams s'han anat reduint. L'interval 2007-2008, un 7,88%; el de 2008-2009, 8,09% i, finalment, l'interval de 2009-2010 va continuar caient en un 4,72%. Com podem comprovar l'activitat principal d'inversions en aquest àmbit es concentra en els primer anys de legislatura tal i com apuntava el Dr. Corona al parlar de la teoria econòmica de la burocràcia.

El setè capítol, transferències de capital, són ajudes a la inversió v.g. els ajuts de la Generalitat a municipis. L'ideal és que siguin més elevats ja que com hem dit generen riquesa, però en aquests pressupostos veiem que tot i que els increments són significatius, en milions d'euros no ho és tant. L'increment total va ser de 78,72%. Els períodes des de 2004 fins a 2010 van sofrir les següent variacions -tant positives com negatives- respectivament: 19,64%, 18,78%, 6,17%, 23,71%, -11,47% i 10,01%. Fins aquí les despeses no financeres, que van augmentar durant tots aquests intervals descrits un 62,39%.

En quant a les despeses financeres, integrades pel capítol vuitè, variacions d'actius financers i el novè, variació de passius financers, són el resultat de les activitats econòmiques del sector públic (en els aspectes estrictament monetaris). El capítol vuitè representa la compra per part del sector públic d'actius financers, per exemple, compra de deute públic extern, accions, etc. o altres actius com el dret de cobrament d'un préstec. La variació produïda és de 527,88%. El primer any (2004-2005) va augmentar en un 3,79%; en el segon (2005-2006), un 40,09%; en el tercer (2006-2007), un 7,73%; en el quart (2007-2008), un 28,81%; en el cinquè (2008-2009), un 37,15% i en el sisè (2009-2010) un 15,54%.

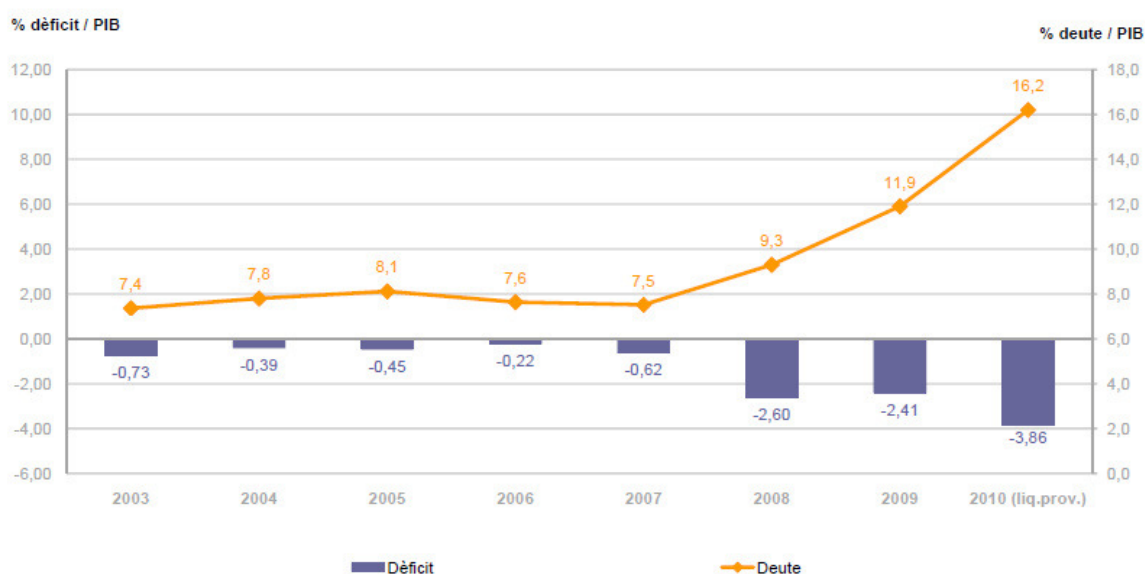
Finalment, la variació de passius financers, que es refereix al principal efecte del deute públic. A més variació en positiu, més endeutament financer. Ha crescut de forma considerable en un 274,36%, passant de 478,7 milions d'euros a 2004 a 1794,5 a 2010. En el primer període l'increment va ser d'un 83,3%. El segon període (2005-2006), al ser una època de bonança econòmica, va decreixer un 28,87%, però va tornar a augmentar en el tram de 2006 a 2007 un 70,65%, tornant a decreixer a 2007-2008 un 46,07%. De 2008 a 2009 va augmentar un 40,17% i, finalment, a 2010 va créixer de forma apreciable en un 122,84% sent el capítol que més va créixer aquell any. El total de les despeses financeres ha variat en 359,36%.

### 3.2. Pressupostos 2011

La situació de crisi que pateix el món ha afectat decisivament les polítiques pressupostàries de tots els països i Catalunya no ha estat una excepció. La crisi del 2008 i anys successius han afectat al pressupost del 2011, reordenant prioritats i reflectint una política de contenció inevitable. La filosofia dels comptes públics de la Generalitat ha canviat.

El punt de partida és molt complex. Els ingressos (no financers) de la Generalitat no només han deixat de créixer sinó que quasi tots s'han reduït. Els ingressos de l'any 2010 es situen a nivells propers a l'any 2006 i la pèrdua en milions d'euros entre l'any 2009 i 2010 va ser de 3.400 milions. Pel que fa a les despeses (no financeres) com ja hem apuntat va créixer entre els anys 2004 i 2010 més d'un 605%. A tot el que acabem d'exposar li hem d'afegir el greu desbordament del dèficit. Tal i com indica el projecte dels pressupostos: "l'inici de la desviació se situa [a] l'any 2007, incrementa dràsticament [a] l'any 2008 superant els 5.000 M€, per finalment situar-se en 7.607 M€ [a] l'any 2010, és a dir, el 3,86% del PIB"<sup>46</sup>. Finalment, ens trobem davant d'un creixement insostenible de l'endeutament. Així, novament, s'exemplifica en el projecte de pressupostos: "el percentatge d'endeutament acumulat sobre el PIB al final del 2010, [sent per aquest any d'un] 16,2% és més del doble del que hi havia a finals del 2007 (7,5%)"<sup>47</sup>. 7

Evolució del dèficit i del deute



<sup>46</sup> La Generalitat de Catalunya. "Projecte de Pressupostos 2011".

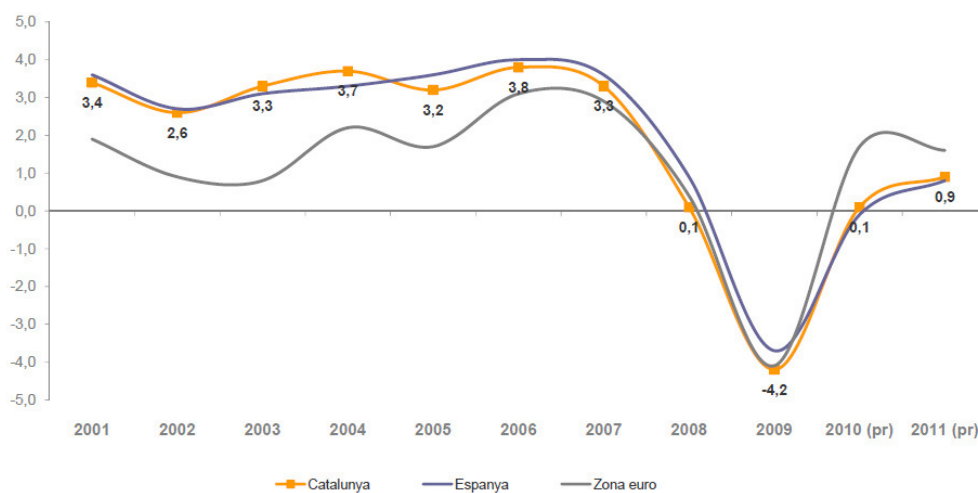
<sup>47</sup> La Generalitat de Catalunya. "Projecte de Pressupostos 2011".

Font: Banc d'Espanya, Intervenció General de l'Administració de l'Estat i Departament d'Economia i Coneixement<sup>48</sup>

Altres dades preocupants propiciades per la crisi, són la caiguda del PIB i la pujada de l'atur:

### Evolució del PIB real

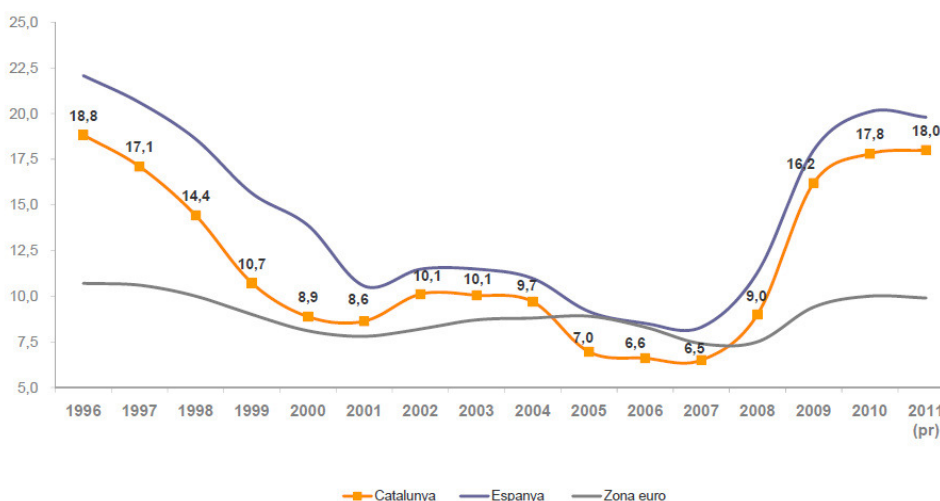
% variació anual



Font: IDESCAT, INE, FMI, Ministeri d'Economia i Hisenda i Departament d'Economia i Coneixement<sup>49</sup>.

### Taxa d'atur estimat EPA.

% població activa



<sup>48</sup> La Generalitat de Catalunya. "Projecte de Pressupostos 2011".

<sup>49</sup> La Generalitat de Catalunya. "Projecte de Pressupostos 2011".

Font: IDESCAT, INE, Eurostat, Departament d'Economia i Coneixement, Ministeri d'Economia i Hisenda i FMI<sup>50</sup>.

Com veiem la caiguda més important del PIB va produir-se al 2009 que va passar a ser de 207.237 milions d'euros, de 209.727 a 2010 i de 214.131 a 2011. Pel que fa a l'atur, a 2009, va produir-se l'augment més important, de 7,2 punts per la pèrdua de 259,3 milers de llocs de treball, que no va millorar a 2010, a l'existir una pèrdua de 57,6 milers i, finalment, es manté la tendència a 2011 amb una pèrdua de 6,3 milers.

Naturalment, aquesta tendència negativa de l'atur té efectes perniciosos en l'evolució de l'economia catalana es converteix en un factor de desestabilització; fins i tot amb efectes d'ordre polític. Famílies senceres amb la major part dels seus membres aturats i joves que no han aconseguit treballar mai, formen part d'un escenari potencialment conflictiu. Davant la crisi, el Govern ha hagut de canviar el principi de l'orientació pressupostària.

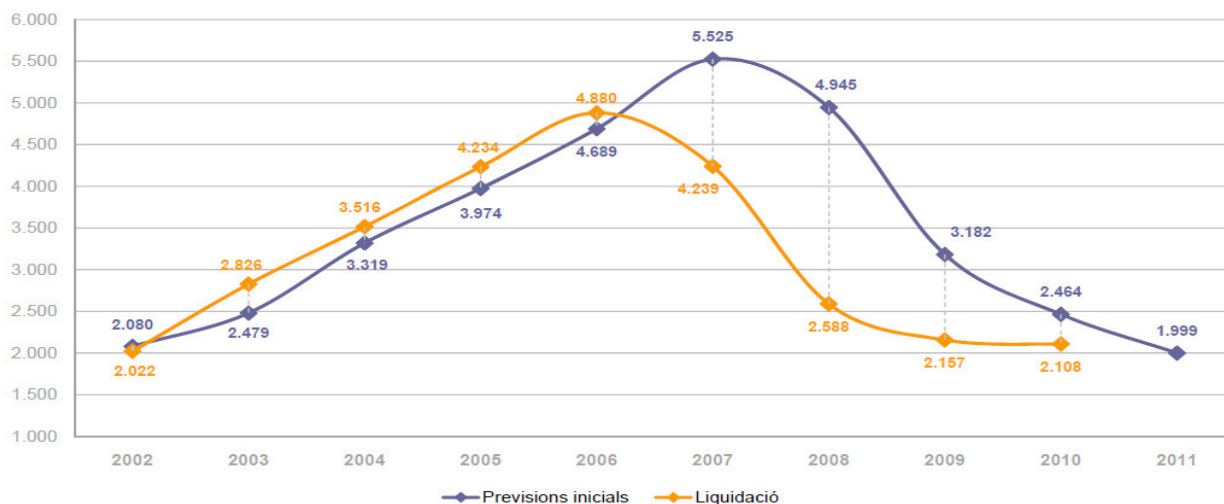
El principi del pressupost 2011 ha estat l'austeritat per assegurar la sostenibilitat de les finances públiques. Aquest principi és fonamental per tal d'assolir els objectius del Pacte d'Estabilitat i Creixement imposat per la Unió Europea i garantir el redreçament dels comptes públics. A més, és fonamental aturar el ritme de l'endeutament –com ja vam assenyalar quan ens referíem al deute públic. Només amb unes finances sanejades pot mantenir-se l'Estat del Benestar i donar compliment al següent principi: la prioritat de la despesa social, per tal, de poder garantir els serveis més essencials de l'Estat del Benestar. Finalment, la credibilitat, aquests pressupostos pretenen marcar un objectiu de la reducció de la despesa que sigui assolible. L'esforç de la reducció del dèficit és molt important, però factible i és l'única manera de frenar el ritme de creixement del deute, donar credibilitat i confiança davant dels mercats i institucions internacionals i evitar futures desviacions.

---

<sup>50</sup> La Generalitat de Catalunya. "Projecte de Pressupostos 2011".

Credibilitat de les previsions d'ingressos propis (Imports en milions d'euros)

Agregació de les previsions i liquidacions dels principals tributs gestionats per la Generalitat<sup>51</sup>, excloent ISD, afectat pels canvis normatius del 2010 i 2011



Font: Departament d'Economia i Coneixement<sup>52</sup>

#### A) Previsió d'ingressos

Pel que fa els ingressos observem una variació del 30,86% respecte el pressupost de 2010. De 3.87,5 M€ s'ha passat a recaptar 8.358,5 M€. En quant als impostos indirectes de 5.322,9 M€ s'ha passat a recaptar 8.567,4 milions, el que suposa una variació del 35% entre els dos períodes. Pel que fa les taxes i els altres ingressos de 489,5 M€ s'ha passat a ingressar 465,4 milions, implicant un decreixement del 4,9% entre els dos trams. Les transferències corrents, corresponents al capítol 4, també han sofert un petit decreixement, però aquest més significatiu, sent d'un 59,19% que ha implicat passar de recaptar 9.532,7 M€ a 2010 a 3.890,1 milions. En quant al capítol cinquè, ingressos patrimonials, el decreixement encara ha estat més elevat sent d'un 81,56%, de 57,7 M€ s'ha passat a recaptar-ne 9,9 milions.

En quant a l'alienació d'inversions reals (capítol 6), en el pressupost del 2010, no va existir cap ingrés per aquest concepte; en canvi, pels pressupostos dels 2011 hi ha una previsió de 200 M€. En quant a les transferències de capital (capítol 7) ha existit un increment del 159,1% passant de 313,6 M€ a 813,5 M€. En la variació d'actius financers

<sup>51</sup> Impost sobre grans establiments comercials, ITPAJD, impost sobre determinats mitjans de transport, impost sobre vendes minoristes d'hidrocarburs i tributs sobre el joc.

<sup>52</sup> La Generalitat de Catalunya. "Projecte de Pressupostos 2011".

(capítol 8), incloent els ingressos previstos per la venda dels actius financers, s'ha passat de no tenir cap ingrés a ingressar 210 milions d'euros. Finalment, en la variació de passius financers que inclou el refinançament del deute, la variació ha estat d'un 7,39%, passant de rebre 9.418,8 M€ a 10.115,3 milions. La variació neta d'endeutament de l'any 2011 es preveu en 5.522,4 M€ mentre que a l'any 2010 el pressupost preveia 7.624,3 M€.

#### B) Previsió de despeses

En quant a les despeses, els pressupostos presenten un compromís en la reducció de la despesa no financera a càrrec de recursos generals en termes SEC<sup>53</sup>. A l'any 2010 les despeses no financeres liquidades van ser de 26.792,5. El compromís de reducció que s'adquireix per aquestes és del 10%, és a dir, en aproximadament 2.680 euros menys. Per tant el límit pressupostat per a 2011 és de 24.112,5 M€. Aquesta, es distribueix de forma diferent segons els departaments. Seguint l'objecte d'aquest treball, l'anàlisi de les conseqüències de la crisi en l'àmbit de l'Estat del Benestar, tan sols analitzarem els departaments que presentin una major relació amb aquest. Dels dotze departaments existents n'analitzarem quatre.

En primer lloc, el Departament d'Ensenyament, el segon amb la despesa més elevada, tenia pressupostat per a 2010 5.222,7 milions d'euros i, en canvi, per a 2011 la previsió és de 4.834,2 M€. Això implica la tercera de les reduccions més elevades en milions d'euros –sent de 388,5 M€–, però la variació de -7,4%, la tercera reducció més baixa. En el cas del Departament de Salut, el pressupost de 2010 destinava 9.599,7 M€, aquesta quantitat després va excedir de forma significativa a la liquidació. En el pressupost de 2011 s'ha reduït en 620,8 M€ -en números absoluts és la reducció més elevada-, destinant-se 8.978,8 M€. La variació ha estat la segona menys significativa de tots els departaments amb un -6,5%. En quant al Departament de Benestar Social i Família, en el pressupost de 2010 es destinaven 1.941 M€ i ha passat a destinar-se 1.746,5 M€, és a dir, 194,5 milions menys que implica una diferència de -10%.

---

<sup>53</sup> La despesa no financera en termes SEC (Sistema Europeu de Comptes Nacionals i Regionals SEC 95) inclou les despeses dels capítols 1 a 7 de la Generalitat, les aportacions de capital (capítol 8) per finançar dèficits de les entitats i els dèficits de les entitats SEC no finançats amb aportacions de capital. La despesa a càrrec de recursos generals indica que s'exclouen les despeses finançades amb ingressos finalistes, com per exemple les transferències d l'Estat i de la Unió Europa que es reben per a dur a terme programes i actuacions predeterminades o la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat, per això no coincideixen les dades aportades en el capítol anterior amb les d'aquest.

Finalment, hem decidit incloure el Departament d'Empresa i Ocupació, perquè tot i que no està directament lligat a l'Estat del Benestar en sí, hi ha una vinculació indirecta pel tema de l'atur. En aquest Departament el pressupost per a l'any 2010 era de 761,5 M€, en canvi, per a 2011 de 586,3 milions. La variació és la segona més elevada sent la reducció d'un 23% que en milions d'euros són 175,2 M€.

Així, observem que la quantitat total destinada als departament més vinculats a l'Estat del Benestar és d'un total de 16.145,9 M€ i representa un 66,96% del pressupost. En concret, Ensenyament representa el 20,04%; Salut representa el 37,23%; el de Benestar Social i Família, el 7,24% i el d'Empresa i Ocupació, 2,43%. En milions d'euros la reducció és de 1021 que representa 38,09%.

En quant a les reduccions per capítols les despeses de personal s'han reduït en 320M€, un 5,84%. Les despeses i béns corrents (capítol 2), en 228M€ respecte de 2010, un 14,57%. Pel que fa les transferències corrents (capítol 4) s'han reduït en 847,8 M€ que representa un -4,58%. El capítol 5, fons de contingència ha disminuït en 111 M€ que implica un decreixement del 74% En quant a les inversions reals (capítol 6) 76,1 M€ que impliquen el -42,45% respecte de l'any anterior. Fent referència al capítol 7, transferències de capital, la disminució ha estat de 371,6 milions d'euros amb una variació del -28,89%. En quant al capítol 8, aportacions de capital i préstecs la baixada ha estat de 591,7 M€ que representen una variació de -39,25%. Així trobem el 10% de la reducció respecte al pressupost de l'any anterior<sup>54</sup>.

Sumant totes aquestes despeses (que inclouen recursos generals i finalistes) obtenim el total de 26.659,3 M€, -que com ja hem exposat la variació respecte 2010 sobre els mateixos conceptes ha estat d'un 10%. El total del pressupost per a 2011 és de 32.630 milions d'euros experimentant un petit creixement de 0,3% (sent en milions d'euros d'11,3) respecte del de 2010 que va ser 32.518,7 M€. Els restants 5.970,8 milions corresponen al deute públic, ja sigui per la seva amortització, que implica 4.492 M€ (el 150,37% abans esmentat) o pel pagament dels interessos que afecten als restants 1.477,9 milions –el 32,11% esmentat.

Finalment, en quant a les despeses en els principals programes i polítiques, tornem a triar les més significatives per l'Estat del Benestar, en aquest cas cinc. Primerament, en educació general. en el pressupost de 2010, la despesa fou de 4.784,6 M€; en canvi,

---

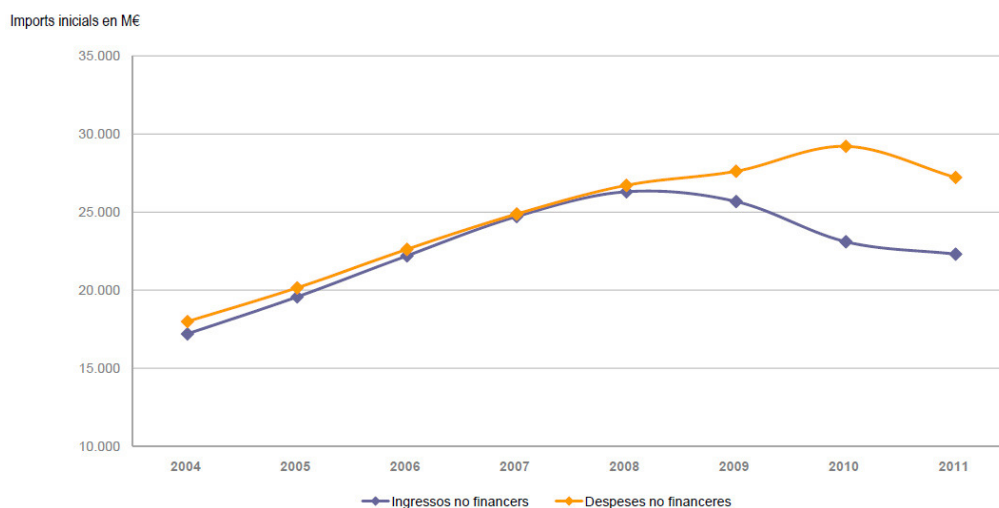
<sup>54</sup> Hem exclòs el capítol 3, despeses financeres, que augmenta un 32,11% (359,2 M€) i el capítol 9, variació de passius financers, que augmenta un 150,37% que, incloent les despeses d'amortització del deute, inclús les que es refinancen 2.698,4 M€.



s'ha vist reduïda en el pressupost de 2011 a 4.588,9, sent la variació de -4,1% i situant-se per sobre de la de l'any 2008. Seguidament, en quant a protecció social, en ell pressupost de 2011 la despesa prevista és de 1.882,8 milions d'euros, patint una variació de -5,5% respecte al pressupost de 2010 –que era de 1.992,7 M€- situant-se, aquest cop, per sobre de la de l'any 2009. En quant a salut, el decreixement entre el pressupost de 2011 i 2012 és del 5,7% situant-se per sobre de la despesa de 2008; sent de 9.063 M€, en comptes de 9.606,3 M€. Pel que fa al foment de l'ocupació, el pressupost de 2010, destinava 728,6 milions d'euros, a diferència del reservat per a 2011, que és de 618,7 milions d'euros, produint-se un decrement del 15,1%. situant-se per sobre de la de l'any 2009. Finalment, pel que fa la política d'habitatge i d'altres actuacions urbanes, el decreixement és d'un 16,4%, donat que en el pressupost de 2010 es preveïen 306,3 milions d'euros pel desenvolupament d'aquesta i, en el pressupost d'enguany, de 256,2 milions d'euros situant-se per sobre de la despesa de 2007.

Com es pot comprovar el Pressupost del 2011 comporta un canvi d'orientació molt important. No sabem si triat pel Govern actual o, més aviat, obligat per l'abast de la crisi i l'evolució del dèficit públic i l'endeutament. Ambdós molt alarmants. Amb la dificultat de que creïessin els ingressos per l'estancament de l'economia amb l'aturada de la demanda, quedava l'alternativa de la retallada de la despesa si no es volia pujar els impostos –més enllà de l'increment de l'IVA decidit pel Govern d'Espanya uns quants mesos abans de les decisions catalanes. El pressupost 2011 és un esforç políticament molt controvertit per fer front a la crisi i alhora intentar sortir-ne en les millors condicions possibles. No cal dir que l'èxit no està pas assegurat.

Evolució dels ingressos i de les despeses no financeres de la Generalitat. El dèficit català

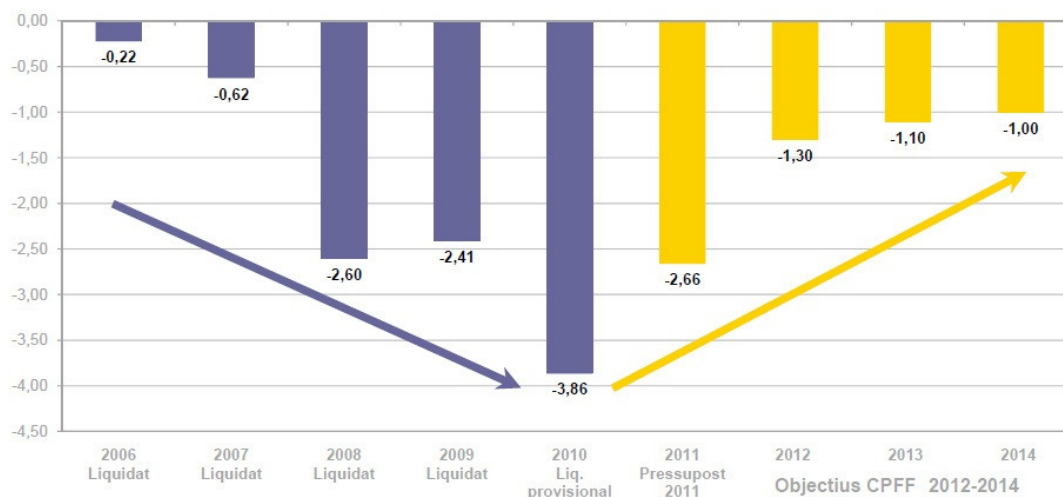


Font: Departament d'Economia i Coneixement<sup>55</sup>

El dèficit (en terme SEC), previst en els pressupostos 2011, és de -2,66% sobre el PIB. Aquest dèficit es calcula restant els ingressos no financers de la Generalitat (22.304,7 M€) de les despeses no financeres (27.222 milions d'euros) que obtenim el resultat no financer (-4.917,3) al qual hem d'aplicar-hi els ajustos SEC<sup>56</sup> (-491,1 M€) i ens dona un resultat no financer en terme SEC de -5.408,4 M€. Finalment, un cop calculat sobre el PIB trobem la xifra esmentada. Cal apuntar que el dèficit es redueix en 2.200 milions d'euros respecte al liquidat a l'any 2010, això implica una disminució del 28,91%. A més, l'esforç de reducció del dèficit de la Generalitat és superior a l'objectiu del conjunt de les Comunitats Autònomes. L'objectiu fixat per a aquestes preveu un decreixement d'1,10 punts. En canvi, la Generalitat el preveu d'1,20 -ja que per a 2010 el dèficit hauria d'haver estat d'un 2,40%, quan la Generalitat va mantenir-se en un 3,86% (7.607 M€); i per a 2011 en 1,30% quan per la Generalitat serà d'un 2,66%. En el següent gràfic, podem observar l'evolució del dèficit des de 2006 i les previsions fins a 2014 (aquestes previsions poden variar segons el grau de corresponsabilitat per part de l'Estat, ja que no inclouen el fons de competitivitat o altres recursos addicionals).

#### Programa fiscal de la Generalitat de Catalunya

Valors de dèficit en % sobre el PIB en termes SEC



<sup>55</sup> La Generalitat de Catalunya. "Projecte de Pressupostos 2011".

<sup>56</sup> Els ajustos SEC inclouen el resultat no financer de les entitats classificades com a administració pública (AP-SEC) (-414,5 M€), les aportacions de capital a entitats classificades no AP-SEC que s'assimilen a despesa no financera (-94,7 M€), la resta d'ajustos (inexecució per raó de meritament, recaptació incerta, etc., per import de 120 M€) i la imputació de la cinquena part de la liquidació negativa de 2008 (138,1 M€).

CPFF: Consell de Política Fiscal i Financera

Font: Departament d'Economia i Coneixement i INE<sup>57</sup>

Sembla fora de discussió que la tendència del dèficit català era i és insostenible. -0,22; -0,62; -2,60; -2,41; -3,86 són valors de dèficit en % sobre el PIB en termes SEC que expliquen, sens dubte, els efectes de la crisi, però que apunten també a la ineficiència per vigilar i condicionar la seva evolució. En el fons, com hem dit més amunt, la concepció de la impossibilitat de tocar l'Estat del Benestar ha estat decisiva. Ciutadans, funcionaris, buròcrates són, en general, poc partidaris de fer canvis necessaris per, mantenint la Societat del Benestar, modificar l'Estat del Benestar. Tot pressupost a la baixa motiva desconfiança i costa acceptar que hem viscut per sobre de les nostres possibilitats i que hem de canviar. Tothom –quasi tothom- vol més Estat del Benestar: del bressol a la tomba. Suècia i d'altres països ens han ensenyat que aquest objectiu és insostenible i, més encara, que no té sentit assolir-lo perquè la llibertat de la gent està en joc. Catalunya no és un cas diferent.

Potser la tendència que inaugura aquest Pressupost 2011 – com hem explicat amb cert deteniment- servirà per revertir el procés i acomodar les necessitats a les possibilitats, malgrat la desconfiança popular. No hi ha cap seguretat però. Potser ens trobem davant de mesures d'urgència i quan la crisi sigui un record, es tornarà a les velles pràctiques per satisfer les velles expectatives.

### *3.3. Principals crítiques*

L'aprovació d'aquest Pressupost no va ser senzilla. Finalment, gràcies als vots de Convergència i Unió, Solidaritat Catalana per la Independència i l'abstenció del Partit Popular va poder tirar endavant aquest Projecte de Llei. Com ja hem avançat a la introducció a l'annex d'aquest treball, trobem cinc entrevistes realitzades als diputats responsables dels Pressupostos de cada partit. En aquest subepígraf hem cregut adient fer una breu consideració respecte de les quatre grans crítiques que van argumentar els diputats de l'oposició.

La primera de les crítiques és producte de la posició més esquerranista d'Iniciativa per Catalunya – el Verds (ICV). Segons Joan Boada, aquests pressupostos no serveixen per a superar la crisi. La principal crítica és que es generen grans retallades en temes socials i es torna una obsessió la reducció del dèficit, quan el que s'hauria de fer és reduir l'atur per tal d'augmentar els ingressos. Amb la contenció i contracció de

---

<sup>57</sup> La Generalitat de Catalunya. "Projecte de Pressupostos 2011".

l'economia es genera més atur i menys consum intern que, alhora, genera menor recaptació per impostos i per tant menys ingressos per destinar-se a despesa social. D'aquesta manera no es pot sortir de la crisi.

A més, ni es potencia l'economia verda ni es blinden els sectors preponderantment socials (salut, ensenyament, serveis socials, habitatge i cultura). Les propostes més rellevants d'ICV, segons va explicar el Sr. Boada, consistirien en la lluita contra el frau fiscal –fent ús de l'Agència Tributària pròpia-, la creació sobre un Impost sobre el Patrimoni i les grans fortunes, la creació sobre d'un impost sobre l'activitat financera especulativa (o sobre els actius immobiliaris) i, finalment, la fiscalitat ambiental sobre l'energia nuclear. A més, cal destinar el Fons de Competitivitat a despesa social –per tal de no reduir-la- i no a disminuir el dèficit que pot mantenir-se en els actuals nivells, independentment de les directrius europees.

Segons el diputat, aquests Pressupostos redueixen el present cabdal d'ingressos amb polítiques com la incentivació de mútues privades i la privatització dels serveis socials. Si continua aquest procés cada vegada es destinaran menys fons públics a aquests serveis afectant sobretot a les classes populars. L'Estat del Benestar existent en l'actualitat és sostenible i, a més s'ha de potenciar. Segons Joan Boada no està demostrat que el sector privat sigui millor que el públic i el sector públic és qui fa unes polítiques en busca de l'equitat i la igualtat en les oportunitats de totes les persones i no només perseguint el benefici com ho fa el sector privat.

En segon lloc, hem situat a la diputada Rocío Martínez Sempere, segons la qual és obvi que estem davant d'uns Pressupostos complicadíssims com a conseqüència de la crisi, però que no podem considerar tan perjudicials com els de l'any anterior. Reconeix, per tant, que han de ser per força austers. Però la crítica que realitza la diputada s'enfoca a com es reparteix aquesta austeritat i considera que amb aquests no es pot sortir de la crisi. El PSC apostava per un augment dels impostos de forma temporal, selectiva i moderada (suprimir l'Impost de Successions i Donacions va ser un error). A més va criticar fortament la reducció de fons destinats a despesa social i d'ocupació o I+D. Per a la diputada calia afinar més en les retallades, per tal de mantenir la cohesió social.

L'objectiu del Pressupost no pot ser reduir el dèficit, sinó sortir de la crisi. Per al PSC, els ajustos que s'han dut a terme, no són comprensibles per a la població. No s'aposta pel creixement a mig termini i no es combinen adequadament ingressos i despeses. El Pressupost 2011 afecta a la consolidació de l'Estat del Benestar perquè es creen punts de no retorn –es desmolen estructures i el cost de tornar-les a endegar serà massa elevat. Però la diputada es conscient de que l'Estat del Benestar tal i com està

configurat en l'actualitat no és sostenible i calen reformes serioses. Proposa, en primer lloc, una reforma fiscal, i, en segon lloc, la reforma laboral, seguidament l'educació, etc.

La darrera orientació d'esquerres ens arriba de la mà del diputat Joan Puigcercós. Per aquest, la principal crítica a aquests Pressupostos és la renúncia a determinats ingressos, com l'Impost de Successions, que segons el diputat, no era el moment per eliminar-lo. En segon lloc el representant d'ERC critica que s'ha renunciat a buscar nous ingressos, pujar alguns impostos o revisar algun tipus de fiscalitat progressiva. Pel que fa les retallades la crítica s'enfoca en el sector de l'educació, temes sanitaris, suport a la petita i mitjana empresa, recerca o ajut a les famílies que són prioritats que no es poden deixar de banda. A més, aquestes retallades no es presenten amb valentia, cal reformar determinades estructures per a fer-les més eficients. Finalment, no serveixen per a sortir de la crisi però la contenció hi ajudarà però no satisfactòriament.

La sostenibilitat de l'Estat del Benestar passa per una major eficiència de la gestió dels recursos públics. Però el diputat d'ERC és contundent a l'hora d'afirmar que la configuració actual no permet la sostenibilitat d'aquest. La solució que proposa Esquerra no té tant a veure amb els pressupostos o amb una reconducció de l'eficiència dels serveis públics –que també. El principal problema a resoldre és el repartiment de la solidaritat existent a Espanya i que perjudica Catalunya notablement.

Finalment, la crítica més considerada la va realitzar el diputat del Partit Popular Josep Enric Millo. Aquest, va destacar com a característica principal del Pressupost 2011 que és el primer que planteja una reducció de la despesa des dels darrers anys de democràcia de Catalunya. El diputat va criticar la política d'expansió pressupostària dels governs anteriors que juntament amb la crisi, ha obligat ara a fer una política de restricció i d'austeritat de la despesa, segons va destacar. En segon lloc, va ressaltar l'elevat grau d'endeutament i de dèficit públic. El diputat considera que amb aquest Pressupost no es pot sortir de la crisi a curt termini. Malgrat tot hi ha que resoldre un problema greu i urgent, el dèficit públic.

Segons la visió que ens va donar, retallar la despesa era absolutament necessari i, sobretot, racionalitzar-la per a fer més eficient l'Administració, eliminar burocràcia i reduir la dimensió del sector públic en favor del sector privat. El PP no va votar favorablement en aquests Pressupostos al considerar que la reducció de la despesa no s'hauria d'haver concentrat en els àmbits de salut, educació i serveis socials; calia eliminar altres. Ens posava com a exemple l'àmbit de la salut, en el que el Partit Popular proposa un altre tipus de política d'estalvi tot millorant l'eficiència del servei, en base a establir les prioritats correctes en les intervencions quirúrgiques o el control ferm de la

despesa farmacèutica. En canvi, va mostrar suport en la decisió del govern de no apujar impostos; més aviat, deia, convenia baixar-los.

El responsable del tema pressupostari d'aquest partit, va fer una valoració molt similar a la que hem mantingut en aquest treball sobre l'eventual sostenibilitat de l'Estat del Benestar. Sostenia que una política pressupostària pensada per augmentar els ingressos dinamitzant l'economia i sense apujar els impostos és la millor garantia per a la seva sostenibilitat. Segons el diputat, cal fer una política pressupostària d'austeritat, d'estímul de l'economia productiva i d'ajut als creadors d'ocupació des d'un punt de vista fiscal i laboral per poder garantir-la.

## 4. De l'Estat del Benestar a la Societat del Benestar

### 4.1. Demandes socials, drets i deures

Al llarg del present text hem pogut constatar que durant tot el segle XX els pressupostos de quasi bé tots als països d'occident, però també d'orient, han crescut de manera inaturable. Òbviament, els pressupostos han anat lligats als increments del Producte Interior Brut (PIB). La riquesa ha crescut en tot el planeta. En general, tots els països, llevat d'un número reduït –Haití, Somàlia, Guinea, Sudan, Corea del Nord, Etiòpia, etc.-, han millorat la seva situació econòmica. Al 2011 el planeta és més ric que mai, però les eventuals crisis, els riscos mediambientals, els conflictes inter-religiosos, el terrorisme planetari i les guerres locals són motiu de inquietat i preocupació constant. La immigració massiva, és també un fenomen desestabilitzador. Malgrat tot, els pressupostos creixen any rere any, sense contenció.

Només, com ja hem comprovat, les situacions de crisi extrema o les catàstrofes naturals (com la de Fukushima, produïda al Japó aquest any) o situacions d'extrema emergència frenen l'evolució de la capacitat pressupostària dels països a l'alentir el creixement econòmic. Tal com hem vist al llarg de tot el treball, és poc menys que impossible seguir mantenint l'actual model d'Estat del Benestar. Explicàvem que els ciutadans, contagiats per la cultura dels drets i no dels deures, és habitual que cada vegada demanin més i creguin que tenen dret a tot.

El concepte teòric que ha guiat la successió inabastable de demandes socials és la justícia social, molts economistes i sociòlegs han pensat sobre aquesta qüestió. Potser la crítica més contundent que al respecte coneixem torna a ser la de Friedrich A. Hayek, un dels debel·ladors més sistemàtics de la idea de la justícia social, el pensador austríac escriu:

*“L’apel·lació a la “justícia social” s’ha convertit avui en la més socorreguda i eficaç argumentació en les discussions polítiques. Quasi tota petició “d’acció del govern” a favor de determinats grups es fa en el seu nom, i si s’aconsegueix presentar una mesura com exigència de la “justícia social”, l’oposició a la mateixa es debilita ràpidament. La gent pot discutir sobre el fet de que una mesura particular sigui o no exigida per la “justícia social”. Però rarament es posa en dubte que tal sigui el patró que ha de guiar qualsevol elecció política, i que l’expressió tingui un significat precís. Per consegüent, en l’actualitat [...] no hi ha*

*moviments o personalitats públiques que no s'afanyin a apel·lar a la "justícia social" per donar suport [a] les particulars mesures que patrocinen".<sup>58</sup>*

Aquesta conducta críticament descrita per Hayek, ha estat propiciada pel propi estat que ha buscat convertir-se en un element indispensable per a la vida dels seus naturals, donant cada vegada més prestacions amb dues úniques exigències: la primera fàcilment visible, impostos elevats i, la segona, més dissimulada, però inclús més preocupant, el control sobre cada pas que donaven. Podem arribar a considerar que ha existit una espècie de pacte tàcit entre ciutadans i Estat pel qual s'ha acceptat aquesta perversa relació, però a canvi de més serveis. Per aquest motiu, tots aquests serveis s'han arribat a considerar com a propis i insuprimibles.

Però, la crisi ha estat un element desestabilitzador d'aquest acord. La davallada dels ingressos ha fet impossible mantenir el mateix nivell de serveis sense apujar impostos i generar dèficit. Els polítics s'han vist forçats a deixar de gastar i els buròcrates a acceptar-ho. Quan vam exposar la teoria econòmica de la burocràcia, vam constatar com l'equilibri entre polítics –patrocinadors- i buròcrates i entre els propis buròcrates, passava per l'augment dels pressupostos i per això desequilibrar aquesta balança ha estat tan complicat -sense anar més lluny la reducció dels salaris dels funcionaris va generar una important vaga que demostra la força que aquest cos té. Per tant, la reducció dels pressupostos genera tensions no només entre els ciutadans i l'Estat, sinó també dins la pròpia administració.

#### *4.2. Crisi econòmica. Noves i velles polítiques*

Però la crisi, no només ha significat la reducció de la recaptació, sinó que hi hem d'afegir un altre element determinant, el naixement d'una forta pressió provinent d'Europa, per la creació, en segona instància, de polítiques econòmiques per superar la crisi que han apostat fermament per la contenció del dèficit i el control del deute públic. Aquestes polítiques són contràries a les adoptades pels nord-americans, que van optar per una política d'augment de la despesa més en la línia keynesiana de sempre.

Totes aquestes polítiques s'han anat aplicant de no massa bon grat. Les opinions públiques i els governs el general han estat molt reticents, però la pressió dels mercats financers ha obligat a uns i altres a acceptar mesures, procediments i mètodes ben allunyats de les seves pràctiques habituals i ideològicament menys afins. El rescat de països com Grècia, Irlanda i Portugal en són una bona prova i la crisi del deute sobirà

---

<sup>58</sup> F. A. Hayek. *"Derecho, legislación i libertad. Una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política"*. Ed. Unión Editorial, Madrid, 2006. p. 264



que ha afectat a aquests juntament amb Itàlia, Espanya i Bèlgica en són una altra. La profunditat de la crisi ha acabat amb els vells paradigmes econòmics propers al keynesianisme modern, tot i que de forma sorprenent, el govern Obama ha participat d'aquests de forma abusiva.

El debat sobre la crisi ha comportat, entre altres coses, un debat en profunditat sobre el cicle econòmic. Hem pogut llegir repetidament en tota la premsa i mitjans de comunicació, com s'ha reactivat la confrontació entre dues velles escoles d'economia: la keynesiana i l'austriaca, tornant a veure les fotografies de Lord Keynes i Friedrich Hayek, desconegudes per al conjunt de la ciutadania. S'ha reviscut el clima del debat econòmic dels anys '30 a Anglaterra i, com a aleshores, l'opinió dels experts s'ha dividit un cop més. Pocs haurien pogut preveure que els austríacs tornarien a estar d'actualitat amb la seva teoria del cicle econòmic.

El debat sobre l'Estat del Benestar, d'absoluta necessitat, compta amb un precedent importantíssim, Suècia. Com ara, la crisi que va colpejar a Suècia als anys '90, va obligar als suecs a afrontar sense excuses la situació del seu Estat del Benestar. Ja no es podia obviar la magnitud del problema que el pes de l'Estat comportava per a la ciutadania. L'Estat suec va deixar d'estar al seu costat, per situar-se en front. En abreujada síntesi, com vam exposar en l'epígraf dedicat a Suècia, la crisi va provocar un augment desmesurat de l'atur, juntament amb el de la despesa pública i el del dèficit. L'Estat suec va haver de trobar la manera de reduir aquesta despesa i ho va fer mitjançant fortes retallades de personal i de beneficis socials -com subsidis- i fent una forta contenció de la despesa en general. Va donar-se més pes a les empreses privades mitjançant licitacions i privatitzacions totals i parcials. Totes aquestes reformes van permetre el reconeixement de la llibertat d'elecció per als seus ciutadans. Uns exemples concrets d'aquesta llibertat d'elecció els trobàvem amb el xec escolar o la quota de les pensions. Recordem que gràcies a aquestes noves polítiques Suècia va aconseguir sortir de la greu crisi en la que estava immersa i, el més important, van donar pas a l'anomenada Societat del Benestar.

El debat sobre l'Estat del Benestar a Catalunya ha estat sempre una qüestió de segon ordre. Malgrat que les crítiques han estat freqüents, les institucions públiques han prestat poca atenció a la naturalesa del mateix. Algunes de les raons que ho expliquen, però que no poden servir com a justificació, han estat el denominador comú de les respostes a aquesta pregunta, si més no parcialment, dels diputats Antoni Fernández Teixidó, Rocío Martínez Sempere i Joan Puigcercós. Així, la diputada Martínez Sempere va explicar que *"quan es va constituir l'Administració es van copiar massa els*

*vicis de l'Administració General de l'Estat i poc de les seves virtuts*<sup>59</sup>, segons va expressar, *“hi ha pocs cossos especialitzats de funcionaris i es necessiten millores*<sup>60</sup>. De la mateixa manera ho va exposar el diputat Puigcercós: *“des dels anys '80 hem anat copiant el model espanyol, que és una mala còpia del francès, i no es va optar per un altre model, que també tingués en compte els marcs legals imposats per l'Estat i els determinats models administratius*<sup>61</sup>. Finalment, el diputat Fernández Teixidó va coincidir en la mateixa idea de forma contundent:

“amb tota seguretat, l'Administració catalana ha seguit la pauta de l'Administració europea, en general, i de l'Administració espanyola en particular. El repte il·lusiónant de l'autonomia, tot el camí que estava per fer, va generar unes grans expectatives en la ciutadania i un optimisme immoderat en els polítics. Ambdues coses, si més no, controvertides. Hem caigut en la temptació de copiar el model francès d'administració i l'hem fet car i, en bona mesura, ineficient”<sup>62</sup>.

Per la seva banda, els diputats Millo i Boada no van fer cap al·lusió a aquesta qüestió.

#### *4.3. Estat benefactor i responsabilitat individual*

El creixement del pressupost en el cas català és de manual. Si observem l'evolució la tendència és inequívoca: ingressos i despesa sempre han anat en augment. L'única cosa que ha variat és la quantitat de dèficit que fins l'arribada de la crisi no es va considerar un element determinant. El creixement de la despesa sempre ha estat ben considerat per la ciutadania, perquè s'associa erròniament amb més riquesa, més eficiència, més prestacions i de més qualitat, més solidaritat, més cohesió, més inclusió i més ajuts. Més enllà, per a molta gent que l'Estat s'ocupi dels demés emprant les formes altruistes que calgui alleuja l'obligació moral individual. Aquesta cessió a l'Administració acostuma a fer-se de gust i sense condicions. El ciutadà cedeix a l'Estat una bona part de la seva responsabilitat, del seu compromís, del seu esforç envers els altres perquè algú, en el seu nom, s'ocuparà dels més pobres, dels més desvalguts i dels més indefensos.

Les contrapartides acostumen a compensar i tots els ciutadans estem envoltats de persones que viuen, en major o menor mesura, dels ajuts públics i ho fan sense cap mena d'inquietud ni argument social. Els economistes Milton i Rose Friedman en el seu

---

<sup>59</sup> Entrevista a Rocío Martínez Sempere adjuntada a l'annex

<sup>60</sup> *Ibídem*

<sup>61</sup> Entrevista a Joan Puigcercós adjuntada a l'annex

<sup>62</sup> Entrevista a Antoni Fernández Teixidó adjuntada a l'annex

primordial llibre *Libertad de elegir* alerten dels mecanismes emprats per l'Estat per sedimentar aquesta dependència:

*“La majoria dels actuals programes de benestar mai s'haurien d'haver aprovat. Si així hagués ocorregut, molts dels individus que ara depenen d'ells s'haguessin convertit en ciutadans que confien en sí mateixos en comptes de [en] menors tutelats per l'Estat. A curt termini això podria semblar cruel per a alguns, doncs no els deixa més opció que un treball sense atractiu amb salaris reduïts. Però a la llarga hagués estat molt més humà. Tanmateix, donat que els plans de benestar existeixen, no poden cancel·lar-se de la nit al matí”<sup>63</sup>.*

Aquest tipus de conducta afebleix els llaços comunitaris, relaxa la moral de compromís entre els ciutadans, interioritzant que algú se n'ocuparà de l'Altre<sup>64</sup>. Com hem dit més a dalt, la Doctrina Social de l'Església ha estat molt bel·ligerant respecte a aquesta qüestió. Les diverses encíclicues dels pontífexs han reblat el clau una i una altra vegada. Pius XII, Joan XXIII, Pau VI, Joan Pau II i Benet XVI han expressat en el seu magisteri la importància de la caritat i la responsabilitat social. Conservadors i liberals han estat d'acord, en general, en aquesta orientació.

El debat sobre l'Estat del Benestar ha ocupat un lloc destacat en l'agenda política d'un nombre important de països europeus. La caiguda del Mur, al 1989, i la construcció d'Estats democràtics a l'est d'Europa va propiciar a l'hora de construir la nova administració un ferotge intercanvi de punts de vista. Aquest enfrontament tenia fonaments ideològics i pràctics. Conservadors, liberals, socialdemòcrates i ex-comunistes, van batallar de valent per imposar els seus principis. Indiscutiblement, el paper de l'Estat, la seva importància, el seu pes a l'economia tenia per a tots una gran rellevància política i econòmica.

Per diverses raons, a l'Est i a l'Oest, coincidien en la dificultat de substituir l'abast de la intervenció de l'Estat en el dia a dia dels ciutadans. Una vegada més, les expectatives dels ciutadans, els desitjos dels funcionaris i les necessitats electorals dels polítics s'aliaven per tal de ser molt prudents en qualsevol reforma seriosa de l'Administració del segle XX.

Els increments successius i reiterats any rere any dels pressupostos estaven a l'ordre del dia. Bona part dels governs i dels Parlaments nacionals presumien de l'increment sistemàtic dels ingressos i les despeses. En aquells anys, el dèficit i el deute públic,

---

<sup>63</sup> M. Friedman i R. Friedman. *“Libertad de elegir”*. Ed. Gota a gota, Madrid, 2008. p.193

<sup>64</sup> Entenent-se per Altre els pobres, els indigents, els refugiats, els immigrants, etc.

sent importants com eren, tenien una preponderància menor perquè es creia que des de les condicions imposades pel Tractat de Maastricht<sup>65</sup> estaven controlats.

Naturalment, Espanya i Catalunya, no van quedar-se al marge d'aquesta tendència. Centristes, socialistes, populars i nacionalistes, malgrat que parlaven tots ells amb més o menys èmfasi de la necessitat d'equilibrar el pressupost, les diverses pràctiques polítiques, a l'Estat i a les autonomies, no es van ajustar a aquest principi tan recomanable. No cal dir que van ser els socialistes i els governs tripartits i bipartits d'esquerres a Catalunya, Balears i Galícia els que van incomplir més notòriament aquesta obligació de bon govern econòmic. A Catalunya, els darrers governs del President Pujol i els governs dels Presidents Maragall i Montilla van participar, en diversa mesura, d'aquesta orientació. En el darrer govern del President Montilla, molt ofegat per la crisi econòmica, el deute i el dèficit varen créixer exponencialment.

Més enllà de les orientacions ideològiques, la crisi als Estats Units, a Europa i, lògicament, també a Catalunya, va ser un desencadenant de primer ordre. No podem entrar ara en una descripció de la crisi del 2008 i les seves polèmiques causes i els seus perillosos efectes. N'hi ha prou en dir que la crisi del 2008 ha estat amb tota seguretat, la crisi de més gran abast en el sistema capitalista des del crack del '29 en el segle passat. Sovint, hem llegit i escoltat en els diversos mitjans de comunicació, que ambdues crisis eren de naturalesa molt semblant, sent aquesta una afirmació molt discutida. Però, on hi havia acord unànime és en la importància d'aquesta crisi i la dimensió dels greus problemes originats per ella.

#### *4.4. Lliçons de la darrera gran crisi*

Pel que afecta al nostre treball, les lliçons es van anar aclarint a mida que la crisi progressava. Recessió primer, estancament després i atur sempre exigien un canvi d'escenari pressupostari. Ja no eren vàlides les receptes del passat, hi havia que aturar el desequilibri del pressupost, l'increment constant del deute públic, la inestabilitat de l'euro davant els mercats i una certa manca de competència de moltes economies nacionals. El temps del creixement continu del pressupost al servei de les demandes creixents de la ciutadania, s'havia acabat. En l'actualitat, està creixent la consciència generalitzada en amplis sectors de la població, de que s'ha gastat més del que es podia i s'ha estalviat menys del que es devia. S'imposa doncs, un profund canvi de mentalitat amb l'esperança de que no s'oblidin les lliçons més importants que la crisi ens ha

---

<sup>65</sup> Els límits referents al deute públic es van fixar per sota el 70%, en quant al dèficit, aquest no podia ser superior al 3%.

ensenyat. Malgrat que molts economistes, polítics i acadèmics desconfien de que les lliçons que proporcionen les crisis siguin apreses, tenim el dret a esperar que les coses en el futur puguin ser diferents.

La crisi va presentar els seus primers indicis a finals del 2007. Aquests es van fer molt clars a l'inici de 2008, però sorprenentment, el govern socialista del President Zapatero i els diversos governs autonòmics socialistes, van negar durant la major part del 2008 l'evidència de la crisi. Aquesta negativa, tenia un objectiu polític. L'any 2008 era any d'eleccions generals a Espanya. El PSOE molt especialment, va estar interessat en rebaixar els perfils de la crisi econòmica i la va reduir a una lleu recessió. Els ciutadans espanyols van votar, majoritàriament, al President Zapatero, concedint menys importància de la que realment tenien les dades econòmiques negatives. Els debats Zapatero-Rajoy es van decantar per la visió més optimista i menys dramàtica del candidat socialista. Allò que s'havia negat durant el 2008, va adquirir tota la seva gravetat durant els anys 2009 i 2010. Les xifres eren prou clares i l'augment de la xifra d'atur va posar en evidència a quina situació econòmica i social teníem que fer front. Totes les promeses conciliadores del govern socialista durant el 2009 es van convertir en paper mullat durant el 2010 i el 2011. A més, vàrem tenir l'oportunitat, en un moment de sorprenent deliri polític, de sentir al senyor Zapatero a l'inici de la Presidència espanyola de la Unió Europea, fer saber als seus homòlegs que tenia les receptes per sortir aviat i enfortits de la crisi que mesos enrere s'havia entestat en negar. Insistia en que l'experiència espanyola l'avalava. Naturalment, les delicades paraules del President van ser acollides en un clima molt festiu per part dels governs europeus.

Els precedents de Grècia, Irlanda i Portugal, la pressió sense miraments dels mercats financers, la feblesa dels bancs i caixes del país i les directrius, cada vegada més exigents, de les autoritats europees van fer entrar, poc a poc, en raó al govern espanyol. La derrota electoral dels socialistes a Catalunya, primer, i a les municipals i autonòmiques, després, van suposar un punt i final a les intencions del govern d'evitar les mesures més impopulars per combatre la crisi. Aquelles mesures que, per cert, més castigaven al seu electorat. Molt lluny de les seves intencions, en un panorama molt difícil el President més esquerranista de la democràcia espanyola, es va veure obligat a prendre un conjunt de mesures molt allunyades del seu programa electoral i de la ideologia que el presidia. Mai els socialistes espanyols i els socialistes catalans podien haver pensat que els hi tocava retallar el sou dels funcionaris, retirar els ajuts a les famílies, congelar les pensions, reduir dràsticament les inversions, etc.

Hem sentit repetidament que aquestes mesures resultaven imprescindibles si es volia salvar l'Estat del Benestar. Tots, siguin del partit que siguin, en major o menor mesura han insistit en el caràcter intocable de l'actual Estat del Benestar espanyol, presentant les mesures aprovades amb diferents majories pels diversos Parlaments com a provisionals. La frase de moda ha estat, tant a Catalunya com a Espanya, "cal fer retallades per salvar l'Estat del Benestar". Pocs polítics, pocs economistes i pocs acadèmics han defensat públicament la necessitat de transformar en profunditat l'actual Estat del Benestar.

#### 4.5. L'aposta per la Societat del Benestar

Dèiem que l'acord rau en mantenir l'Estat del Benestar, però a parer nostre, el debat seriós, el que té autèntica dimensió, és transformar l'Estat del Benestar en la Societat del Benestar. Això només és possible si els ciutadans entenen que les polítiques socials han de tenir un límit, que la despesa supèrflua s'ha de reduir completament, que l'Administració s'ha de reduir significament -i alhora treballar per la seva eficiència. Els fons públics són escassos i no es pot incrementar indefinidament la pressió fiscal si no es vol reduir la competitivitat de l'economia i els nivells de creixement i prosperitat imprescindibles. La vella recepta socialdemòcrata de més impostos indirectes per tothom i directes per uns quants ja no resulta sostenible en societats molt castigades per la crisi i, com ja hem vist en un altre epígraf d'aquest treball, amb nivells de pressió i esforç fiscal molt elevats.

L'Estat del Benestar en la seva formulació, concepció i estructura actual és un producte de les il·lusions dels ciutadans, els dissenys dels funcionaris i la instrumentació dels polítics, lligades a les darreres dècades del segle passat. Cal canviar de model si volem sortir de l'actual crisi i si volem preveure les futures. Creixement, impostos moderats, austeritat i disciplina financera formen part d'aquesta equació.

Per endegar aquest procés, es necessiten mesures a curt, mig i llarg termini. A curt és imprescindible respondre al repte de crear ocupació. Els aturats a Catalunya –amb la mateixa tendència que a Espanya- passen de llarg els 600.000. Hi ha autors que consideren que aquesta xifra està inflada i que el nombre de treballadors en atur és més baix. Diversos estudis, situen l'economia submergida a Catalunya per sobre del 23% i és aquí on rau el destí ocult d'una part de la mà d'obra que apareix a les enquestes oficials. Sigui com sigui, tingui la raó qui la tingui, el nombre de famílies catalanes amb treballadors aturats i, particularment, amb joves que no tenen treball ni han treballat mai és molt elevat. A parer nostre, encara és més greu sospitar que bona part d'aquests aturats no tornaran a treballar i que una part significativa d'aquests joves

no ho faran mai. El drama humà i social d'aquestes famílies i el cost econòmic que el subsidi d'atur i el subsidi pels que no han treballat comporta, obliga a posar en marxa mesures en l'àmbit de l'economia productiva per pal·liar les pitjors conseqüències. A curt termini, hi ha que sanejar les finances públiques i reduir el dèficit i, això, únicament es pot fer reduint la despesa pública en un temps en el que els ingressos van a la baixa i resulta imprescindible no incrementar la pressió fiscal.

El pressupost català pel 2011 explicita una orientació de contracció de la despesa pública –el que s'ha anomenat, vulgarment com a “retallades”- i, malgrat, la impopularitat de totes aquestes mesures, Govern i majoria parlamentària han reduït la despesa en un 10% aproximadament, com ja hem explicat en l'epígraf corresponent. A curt termini, el sanejament de les finances i el no increment d'impostos ha de permetre a l'autoritat pública i als empresaris privats, més d'hora que tard, destinar recursos a la consolidació de les empreses, al creixement sostingut de les exportacions, a la recuperació de les inversions i a la consolidació progressiva de l'economia catalana.

El cas català, objecte últim del nostre treball, revela una orientació, segur que imperfecte, però en la línia adequada per revertir l'actual situació de les finances públiques catalanes, en primer lloc, i garantir, després, sortir en les millors condicions possibles de la crisi. Podríem afegir, probablement, que fins i tot l'orientació del govern català és tímida i seria necessari més atreviment i mesures de més impacte, però la política, com ja hem anat assenyalant sovint, té les seves lleis, que a vegades són inflexibles i acaben condicionant, en menor o major mesura, l'activitat del govern de torn. Podem dir que l'actuació del govern del President Mas tampoc s'escapa d'aquesta dinàmica tan exigent i, malgrat totes les declaracions de principis, alguna concessió que altra s'ha hagut de fer perquè el pressupost presentat al Parlament de Catalunya pogués ésser aprovat. Com comentàvem de la mà dels professors Niskanen, Corona, Migué, Bélanger, etc, els fenòmens de burocratització de la funció pública costen molt d'eradicar. Òbviament, malgrat l'esforç benintencionat del govern Mas, no n'és cap excepció.

#### 4.6. La Societat del Benestar. Canvis a llarg i mig termini

A mig termini, el canvi de model productiu i propiciar sòlides bases de creixement, són l'objectiu. Malgrat el que es pugui pensar, els nivells de productivitat i competitivitat de l'economia catalana no són els més desitjables. Hi ha un consens pràcticament unànim per part d'autoritats públiques i especialistes en situar la manca de competitivitat de l'economia catalana, el seu elevat nivell d'atur, la inflexibilitat del seu

mercat laboral<sup>66</sup>, el retard de les seves infraestructures, el pes excessiu de les seves administracions i la manca de recursos per la recerca, juntament amb un sistema universitari inadequat i una formació en part degradada, com els obstacles més grans per fer de Catalunya un país punter.

Amb tota seguretat, el finançament de Catalunya és un problema extraordinàriament delicat i que està en la base de moltes de les febleses de l'economia catalana, però no és el finançament de Catalunya l'objecte d'aquest treball. Treballar a mig termini vol dir combatre l'actual crisi amb totes aquestes insuficiències sobre la taula. Vol dir tocar totes les tecles alhora amb un ordre adequat per treballar en el canvi del model econòmic en profunditat. Finançament, competitivitat, productivitat, formació, recerca i mercats laborals més flexibles, han de merèixer l'atenció dels governs de Catalunya presents i futurs, amb la col·laboració dels governs estatals, per sortir de la crisi, primer, i garantir la prosperitat després.

Tan a mig com a llarg termini, la reforma de l'Administració és imprescindible. Es tracta de reduir l'Administració, en primer lloc, per tal de guanyar competitivitat i fer de la mateixa un instrument per ajudar a les empreses a créixer i a crear ocupació. Seguidament, després d'haver assolit els objectius i reptes més urgents, s'ha d'abordar la part més important i decisiva, fer eficient l'Administració. Fer-la eficient vol dir conduir-la als paràmetres imperants en els països més moderns i avançats d'Europa, com Suècia, Noruega, Finlàndia, Alemanya i, a més distància, Gran Bretanya, que ens marquen el camí a seguir. La reforma de l'Administració ha de comportar un gran esforç, doncs com hem explicat al llarg del treball i en aquest mateix epígraf, les inèrcies de l'Administració catalana són molt grans. Reduir, agilitzar, reeducar i fer eficient l'Administració és un dels grans reptes que de ben segur condicionaran la remodelació de la Societat del Benestar i en serà garantia.

De tots els problemes que apuntàvem en els paràgrafs anteriors, aquest és probablement el de més difícil solució. Com dèiem una relativa manca de consciència, pública i social, les inèrcies del present i del passat i les inevitables resistències dels diversos cossos de funcionaris, ho fan particularment difícil. Cal esperar que la voluntat inqüestionable d'una ciutadania que exigeix una Societat del Benestar sostenible anirà creant el clima necessari per avançar, també, en aquest àmbit. Tota mesura que comporti un aprimament de l'Administració, un tractament eficient de la despesa i dosis creixents de llibertat pública ajudaran a un compromís més gran per part dels ciutadans.

---

<sup>66</sup> Recordem que segons l'Informe Doing Business 2009, dut a terme pel Banc Mundial, Espanya es situa en el lloc 160 de tot el Ranking realitzat sobre quasi 180 països



Les experiències viscudes durant el període de crisi, l'acceptació de que el model ha de canviar i la pedagogia dels polítics més identificats amb la nova Societat del Benestar han de contribuir a accelerar aquesta maduració de l'opinió pública.

En definitiva, l'abast jurídic de la reforma que cal emprendre és de proporcions notables i, alhora, requereix un clima, mesures i accions que es produeixin al mateix temps a Espanya i en els països més burocratitzats de la Unió europea. Cal vèncer aquesta tendència imparable de fer créixer despietadament el nombre de lleis, reals decrets i decrets que acaben contaminant el *Boletín Oficial del Estado* (BOE) i els diversos Diaris de les Comunitats Autònomes, que limiten la llibertat de les persones i quasi impossibiliten el compliment de la llei. Unes dades contundents exemplifiquen millor que qualsevol discurs el que volem dir: A l'any 2008, el nombre de pàgines del BOE va ser de 68.505; al 2009, de 274.257 pàgines i, finalment, a l'any 2010, va decreixer lleugerament a 258.068. Aquesta xifra no és menys preocupant per als Diaris Oficials de les Comunitats Autònomes<sup>67</sup>. A tall d'exemple, cito les següents comunitats:

	2008	2009	2010
Andalusia	43.808 pàg.	43.520 pàg.	37.642 pàg.
Castella i Lleó	27.464 pàg.	36.798 pàg.	101.805 pàg. <sup>68</sup>
Catalunya	95.482 pàg.	97.906 pàg.	94.672 pàg.
Madrid	77.828 pàg.	85.504 pàg.	139.149 pàg. <sup>69</sup>
València	93.925 pàg.	47.792 pàg.	47.525 pàg.

Volem acabar dient que aquest procés que obra esperances no és, ni molt menys, irreversible. Hi ha elements subjectius que ajuden a que el Govern faci la seva feina, sortegi les dificultats i no cedeixi a les pressions polítiques i populars. Però, naturalment, res no està escrit. El procés pot avançar amb un notable grau d'èxit o no. És pot estancar i, fins i tot, tornar enrere. No hi ha garanties de que la comprensió de la crisi i dels fenòmens que comporta en l'àmbit del pressupost, el creixement econòmic i

<sup>67</sup> Font: Butlletins i Diaris de cada CCAA, BOE i Foment de Treball

<sup>68</sup> Han passat del format en paper al digital. A més, de dues columnes, passen a una i cada anunci va en una pàgina.

<sup>69</sup> Han modificat el format digital, de dues columnes passen a una.

el redreçament del país es consolidi. L'impacte de la crisi i el desenvolupament del que a l'inici d'aquesta reflexió hem anomenat com un debat crucial poden modificar definitivament la comprensió dels problemes i la consciència de la ciutadania, fer-ho amb caràcter temporal o no aconseguir-ho en un grau suficient. Malgrat la cruïsa de la crisi i la transcendència del debat, ni a Catalunya ni a cap país del món, res està assegurat. Com sempre, els homes i les dones del nostre temps tenen la paraula. Ells i elles són els responsables i els perjudicats o beneficiats.

## Conclusions

Després de l'estudi que hem realitzat, hi ha quatre qüestions fonamentals que volem destacar. En primer lloc, el manteniment de la configuració actual de l'Estat del Benestar, comporta la pèrdua progressiva del paper i pes d'aquest. Per a poder mantenir uns nivells acceptables de benestar hem de canviar el model per tal de donar pas a la Societat del Benestar. Una societat on l'Estat cedeix, renuncia en favor de les empreses privades i la llibertat del ciutadans. Unes i altres han de convertir-se en els principals impulsors de l'activitat econòmica.

En segon lloc, el fenomen burocràtic està profundament incardinat en les modernes societats. És un fet sociològic de conseqüències perverses i de difícil eradicació. Estar en guàrdia per aturar les manifestacions més extremes i les conseqüències més adverses per a la llibertat i l'eficiència del sistema és un objectiu de primer ordre de les societats liberals modernes.

La tercera qüestió, fa referència a que la reforma de l'Estat del Benestar és difícil que es materialitzi sense bel·ligerància. Les resistències i les inèrcies són molt grans. Per això, esdevé crucial aprofitar el greu escenari propiciat per la crisi per endegar sense demora mesures que, alhora que combaten el dèficit públic i redueixen l'endeutament, prefiguren canvis substancials en la grandària i les funcions de l'Estat.

Finalment, en quart lloc, hem volgut insistir en el caràcter obert d'aquest procés. De la mateixa manera que cal conquerir la llibertat política i personal cada dia i mai no la tenim assegurada, també la dinàmica d'ajustos pressupostaris seriosos alhora que s'intenta la reestructuració de l'Estat, ha de ser treballada legislatura a legislatura. Hem de tenir la consciència de la possible reversibilitat del procés. La correcta dimensió de l'Estat del Benestar, aquella que és sostenible, pot progressar o regressar en funció del marc jurídic, econòmic i polític de l'època. Tenim una gran oportunitat, però es pot malmetre. En definitiva, tot depèn dels ciutadans del nostre temps.

## Bibliografía

### 1. Bibliografía bàsica:

J. F. Corona Ramon. *“Una introducción a la teoría de la decisión pública”* (“public choice”). Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

F. Álvarez, J. Corona y A. Díaz *“Economía pública. Una introducción”*. Ed. Ariel, Barcelona, 2007.

G. De la Dehesa. *“La gran crisis financiera del siglo XXI”* Ed. Alianza, Madrid, 2009.

F. A. Hayek. *“Principios de un orden social liberal”*. Ed. Unión editorial, Madrid, 2001.

F. A. Hayek *“Camí de servitud”*. Ed. Proa. La mirada social, Barcelona, 2003.

F. A. Hayek. *“Derecho, legislación y libertad. Una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política”*. Ed. Unión Editorial, Madrid, 2006.

A. Laffer Betz. *“The Ellipse: An Explication of the Laffer Curve in a Two Factor Model”*. EEUU, 1980.

L. Von Mises. *“Burocracia. [Gestión empresarial frente a gestión burocrática]”*. Ed. Unión Editorial, Madrid, 2005.

Pío XI. *“Carta encíclica. Quadragesimo anno”*. 1931.

F. Rodríguez Braun. *“Estado contra mercado”* Ed. Taurus, Madrid, 2000.

M. Rojas. *“Suecia después del modelo sueco. Del Estado benefactor al Estado posibilizador”*. Ed. Fundación Cadal, Buenos Aires, 2005.

Generalitat de Catalunya. *“L’Estat del Benestar”*. Ed. Generalitat de Catalunya, Catalunya, 2006.

Generalitat de Catalunya. Departament d’economia i finances. *“Projecte de pressupostos 2011”*.

Foment del Treball 2011.

Base de dades de la OCDE.

## 2. Bibliografia complementària:

A. C. Brooks. *“La Batalla. El nuevo ideario del liberalismo político”*. Ed. Planeta, Barcelona, 2011

A. Castells, R. Barberán, N. Bosch, M. Espasa, F. Rodrigo y J. Ruiz-Huerta. *“Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas (1991-1996). Análisis de los flujos fiscales de las comunidades autónomas con la Administración central”*. Ed. Ariel, Catalunya, 2000

L. Einaudi. *“Principios de la Hacienda Pública”*. Ed. Aguilar, Madrid, 1962

M. Friedman i R. Friedman. *“Libertad de elegir”*. Ed. Gota a gota, Madrid, 2008

J. Hortalà. *“Teoría económica Microeconomía”*. Ed. Vicens Vives, Barcelona, 2008

C. Marichal. *“Nueva historia de las grandes crisis financieras”*. Ed. Random House Mondadori, Barcelona, 2010

L. Von Mises. *“L'Acció Humana”*. Ed. Columna, Barcelona, 2010

J. Sevilla y L. Bernaldo de Quirós. *“¿Mercado o Estado? Dos visiones sobre la crisis”*. Ed. Deusto, Madrid, 2010

J. Tugores Ques. *“Crisis: lecciones aprendidas... o no”*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010

M. Villar Ezcurra. *“Tributación de las pensiones y Derecho comunitario. La necesidad de eliminar los obstáculos fiscales a los pagos transfronterizos de los Sistemas de empleo”*. Noticias de la Unión Europea.

## Annex

### *Entrevista a Joan Boada i Masoliver*

#### 1. Valoració general dels pressupostos 2011.

Valoració negativa, a partir de la premissa de que els pressupostos han de servir per superar la crisi que en aquest moment pateix el país i que ha produït una elevada taxa d'atur, que ha crescut en molt pocs anys i, alhora, una davallada important dels ingressos. Els pressupostos han de servir per tres grans funcions:

A. Crear ocupació: La lluita contra l'atur s'ha de fer apostant per l'economia verda<sup>70</sup> (tot el relacionat amb la rehabilitació, eficiència energètica, energies renovables, etc.) i pels serveis socials a les persones, en el que cada vegada hi ha major necessitat. Això ho podem observar en que cada cop la població és més gran i, per tant, més dependent; a més de sectors com el de salut o l'ensenyament. Si volem mantenir l'Estat del Benestar, és necessari fer grans despeses en aquests sectors. Aquests pressupostos fan el contrari, no es potencia l'economia verda enlloc i tampoc s'aposta per aquest altre sector, els serveis socials, ja que es contrauen molts llocs de treball públics, com retallades en mestres, metges, mossos...

B. Augmentar els ingressos: La davallada dels ingressos ha estat brutal. La proposta fiscal que cal fer, com recentment ha apuntat Obama, és augmentar els impostos als més rics, qui ha contribuït en alguna manera en crear aquesta crisi financera, han d'ajudar a superar-la. Les propostes més rellevants D'ICV consisteixen en: la lluita contra el frau fiscal que és elevadíssim, augmentant els inspectors fiscals i fer ús de la Agència Tributària pròpia; crear un impost sobre el Patrimoni i les Grans Fortunes, seguint la mateixa proposta d'Obama; posar un impost sobre l'activitat financera especulativa, tal i com existeix a Extremadura o sobre els actius immobiliaris, tot i que en la actualitat no tindria massa incidència econòmica, però seria un gest simbòlic; s'ha de fer fiscalitat ambiental, la proposada per ICV, és sobre l'energia nuclear, com es fa a Extremadura, Castella la Manxa, Suècia, la República Txeca, entre d'altres; finalment, els impostos especials, en concret sobre l'alcohol i sobre el tabac.

La següent proposta, té a veure amb el Fons de Competitivitat, la Llei de Pressupostos, els destinaria a reduir dèficit; en canvi, la proposta d'ICV és mantenir el dèficit en l'actual 2,6% (al 1,1% ja hi arribarem a 2013), el que s'ha de fer si es cobra el Fons de Competitivitat és destinar-lo a despesa social i, aleshores, no seria necessari reduir en

---

<sup>70</sup> Crea llocs de treball a tota Europa i Catalunya i, per tant, els pressupostos han de potenciar-la

res la despesa social. Tot això ve lligat a les directrius marcades pels organismes internacionals, que ja no hem complert i, per tant, no cal que seguim aquestes directrius, quan té més sentit dedicar aquests diners a no haver de reduir gens la despesa social.

C. Contenció de la despesa: Fins ara s'ha fet una contenció de la despesa a causa de la crisi, des de 2008 ja existeixen uns ajustos importantíssims. Però en aquesta contenció de la despesa, s'han de blindar els sectors socials (salut, ensenyament, serveis social, habitatge i cultura) i, en aquests pressupostos, això no es fa amb la intensitat deguda, perquè no s'ha fet la corresponent aposta per augmentar els ingressos.

2. Amb aquests pressupostos és pot sortir de la crisi? Serveixen per això?

No. L'Estudi de les propostes fetes per iniciatives implicaria recuperar una xifra aproximada de 2.600 milions d'euros en ingressos, amb un important esforç fiscal, però sense afectar a les classes baixes i mitjanes, centrant-se només als sectors més poderosos del país i als sectors monopolístics com el lobby farmacèutic o les hidroelèctriques. A aquestes propostes, es diu que no, però en canvi es fan unes retallades del 10% en temes socials com la cultura, l'habitatge... La concepció de l'economia que s'ha agafat té com a obsessió reduir el dèficit, considerant que la resta ja vindrà per si mateix; però, això no és veritat, s'ha de reduir l'atur, perquè si hi ha gent que treballa, hi ha gent que gasta i aquesta mateixa gent paga impostos en tota la seva activitat i, això, permet ingressar molt més i tenir més capacitat per fer polítiques socials. En canvi, s'està plantejant al revés, el cercle que marquen aquests pressupostos no és positiu, marquen contenció i contracció de l'economia i, tot això, genera més atur, que, al mateix temps, genera menys consum intern i, per tant, es paguen menys impostos i com a conseqüència hi ha menys ingressos que poden destinar-se a despesa social, i tot això, significa que aquests pressupostos no són útils per sortir d'aquesta situació.

4. Aquest pressupost afecta a la consolidació de l'Estat del Benestar?

L'Estat del Benestar existent a l'actualitat a Catalunya i Espanya ja és molt difícil de comparar amb el del nord d'Europa, donat que el nostre és menor; però, tot i així, era un Estat del Benestar que cada vegada tenia més la capacitat de ser universal i gratuït, que ha costat molt d'aconseguir mitjançant una lluita importantíssima de molta gent, a partir de reivindicacions (de sindicalistes, gent de la política, d'entitats, veïns...) lluites i, fins i tot, morts que ens han portat a aconseguir l'actual Estat del Benestar. Aquest

Estat del Benestar es nodreix dels nostres impostos i aquesta redistribució de la riquesa en cerca de l'equitat, en última instància és el pressupost. Aquests nous pressupostos redueixen l'Estat del Benestar, les condicions en salut disminueixen, l'actual govern recomana les mútues privades, premiant amb exempcions fiscal als qui són d'una mútua. Això, s'ha de considerar un mal missatge, ja que si això cada vegada és més així, només hi hauran uns quants que puguin pagar les mútues i, només una quantitat podran tenir una sanitat més bona, amb millor servei i, la resta, com que cada vegada es destinen menys diners a sanitat, per les retallades brutals, estarà a beneficència i tot això és trencar amb l'Estat del Benestar, és a dir, amb la universalitat i amb l'equitat. El mateix succeeix amb els serveis socials, s'està produint un procés de privatització, l'Estat del Benestar, es reduirà molt, sobretot per les classes populars, si continua aquest procés, ja que cada vegada es destinarà menys diner públic als serveis públics destinats a les classes treballadores i, en canvi, hi haurà una altra línia, aquells que puguin pagar-ho, que a través de mútues i entitats privades, gaudiran d'un altre tipus de sanitat, educació, atenció a la dependència i, tot això, és una retallada a l'actual Estat del Benestar.

Un exemple claríssim és la comparació amb Europa, en els països nòrdics el percentatge destinat a despesa social és importantíssim; però l'esforç fiscal també és importantíssim, el promig és deu punts més potent que el nostre. No és possible menys impostos i més Estat del Benestar i, per tant, el que cal fer és contenir la despesa; però, alhora, fer un esforç en els ingressos, perquè aquesta contenció no afecti a les classes més vulnerables, les classes treballadores i bona part de les classes mitjanes.

5. Creu que l'Estat del Benestar tal i com està configurat en l'actualitat és sostenible?

Jo crec que és sostenible i que a més l'hem de potenciar. Ningú encara ara ha demostrat, en línees generals, que el sector privat sigui millor que el públic com a definició, és cert que podem trobar alguns exemples concrets; però, també se'n poden trobar en sentit contrari. Ara, el sector públic és aquell que pot fer unes polítiques no només relacionades amb el benefici, cosa legítima, si no en buscar l'equitat i la igualtat en les oportunitats de totes les persones, principis que no interessin al sector privat i que si el poses en sectors com l'educació, la sanitat o els serveis a la dependència només els hi interessa fer benefici i, fer beneficis amb la salut és complicat, perquè pot prioritzar més el benefici que el tractament o la utilització de determinats tractaments. El sector públic és important i fa de locomotora de l'economia d'un país. Un exemple, els països nòrdics que tenen un sector públic importantíssim i que fan un esforç fiscal més gran, són els que han sortit abans i millor de la crisi i no l'han patit tant, les taxes



d'atur són baixes –assumibles- i l'esforç fiscal en deu punts per sobre el nostre, està clar que es pot mantenir l'Estat del Benestar, però s'ha de tenir un sector públic que ajudi i formi part d'aquest i, alhora, una política d'ingressos i d'esforç fiscal que et permeti mantenir-lo. Tot això crea riquesa, si no hi ha atur, no s'han de pagar tantes prestacions socials, etc.

6. Per què creu que ha crescut tant l'Administració catalana en aquests darrers anys? Era inevitable?

Segur que hi deuen haver-hi alguns aspectes evitables i alguns que no, però aquest no és el problema del nostre país. Si ens referim als funcionaris l'Administració catalana és la que té la ratio més baixa o quasi la més baixa de tot l'Estat de les Autonomies. Aquesta dada és molt important perquè quan diem un número, l'hem de comparar amb altres, perquè el número per si mateix no té cap sentit. Per exemple, es parla de que l'endeutament de Catalunya és molt elevat, d'un 16,2%, però l'endeutament dels Landers alemanys –que més o menys des del punt de vista econòmic podrien ser semblants a nosaltres- és del 26%; Bèlgica té un endeutament una mica per sobre del 100% del PIB; realment tan greu és el nostre si el comparem amb unes economies semblant a les nostres que estan 10 punts per sobre i alhora tenen una sortida de la crisi molt millor que la nostra? Realment l'endeutament és el problema? No, el problema és l'atur. L'Administració catalana veritablement està inflada? Amb qui? Tenim molts més mestres que al 2003, 7.000 mossos més, més bombers, més sanitaris això es bo o dolent? D'entrada és bo, tenim més seguretat, més gent dedicada a la dependència, etc. Això, en números absoluts, és engruixir la Administració; però si és per mantenir l'Estat del Benestar és bo. És cert que trobem certes disfuncions i que alguns sectors amb menys podrien passar, però aquest no és el problema, el número de persones que es dediquen al sector públic a Catalunya no és excessiu; però, s'ha de racionalitzar.

7. Quina opinió li mereix el fenomen burocràtic a les societats occidentals i arreu?

El sector públic és importantíssim en un país, un país no pot funcionar únicament amb el sector privat o amb l'externalització dels serveis, perquè no aconseguirà una societat cohesionada que busca l'equitat. També és important que aquest sector públic sigui eficient. És del tot eficient el sector públic en el nostre país? No, però trobem les mateixes ineficiències que poden haver-hi al sector privat, algunes d'aquestes empreses fan fallida perquè els seus dirigents són uns ineptes, de la mateixa manera que algunes parts del sector públic tampoc són del tot bons i, per tant, cal lluitar perquè

siguin el màxim d'eficients possibles. El sector públic és imprescindible en un país ha de ser potent i, alhora, eficient.

8. Cal combatre aquest fenomen? Com? És ara el moment de fer-ho?

Cal combatre la ineficiència. En els països nòrdics, en els que tots ens emmirallem, el fenomen hi és i el sector públic és importantíssim, és cert, que funciona millor que el nostre en el que tenim una funció pública excessivament rígida; però hi ha empreses públiques que funcionen molt bé, però, està claríssim que el sector públic ha de funcionar i ha d'existir, perquè, per exemple, societats com la nord-americana alguna vegada tenen dificultats socials.

## *Entrevista a Rocío Martínez Sempere*

### 1. Valoració general dels pressupostos 2011.

Aquests són els tercers pressupostos de la crisi i tenen un context econòmic que no podem considerar tan extremadament perjudicial com el de 2010, en que els mercats internacionals estaven completament tancats i l'economia estava decreixent<sup>71</sup>; però des de la crisi a Grècia, la política que marca la Unió Europea i el Pacte de l'Euro que tots subscriuim (i, per tant, un cop està admesa s'ha de complir) obliga a reduir sensiblement el dèficit. Ens trobem amb una gran complexitat en la que hem de fer front a la crisi i reduir dràsticament el deute.

És obvi que estem davant uns pressupostos complicadíssims que han de ser per força austers. La principal crítica a aquests pressupostos és com s'utilitza i es reparteix aquesta austeritat. Estarem fent un mal servei a Catalunya si no s'intenta apostar per la recuperació econòmica, perquè a mig termini, la millor política contra el dèficit és el creixement, que a més respon al principal problema que ha tingut aquesta crisi. Quasi tot el nostre dèficit s'explica per la caiguda dels ingressos, en xifres aproximades, abans de la crisi (2007) es podien recaptar 4.000 milions d'euros i després hem arribat a recaptar 1.400 M€, això vol dir que hi ha 2.600 M€, que és el que ha augmentat el dèficit, que només s'expliquen per la caiguda de l'ITP, que no és l'impost més important que tenim (no pot comparar-se amb l'IRPF o l'IVA) i, per això, la causa del dèficit, no és l'excés en la despesa, si no la caiguda sense precedents d'aquests ingressos. Això, el que t'està ensenyant és que l'aposta per reduir el dèficit i per millorar la situació de les finances públiques de la Generalitat ha de passar per créixer, perquè és la manera de recuperar els ingressos.

Aquests pressupostos, utilitzen l'austeritat d'una manera que no permet apostar per la reactivació econòmica, que és complicat, però s'ha de fer. Les polítiques d'innovació i tot el que comprenen (per exemple, la recerca) cauen en un 51% i, això en termes econòmics és inacceptable, perquè Catalunya havia fet un esforç molt important per posar-se al mapa, que va començar amb els darrers governs de CiU i que va mantenir el tripartit, que no podem carregar-nos, perquè representa un desastre econòmic. El mateix és aplicable a les polítiques d'ocupació, en termes econòmics, no pot permetre's una caiguda del 16% en aquestes polítiques que són les més necessàries donat que el principal problema és l'atur. S'han de sacrificar altres coses, s'ha d'afinar, perquè al final

---

<sup>71</sup> En l'actualitat, observem un creixement lleu però, positiu i els mercats internacionals estan una mica més dinamitzats.

l'esforç per recuperar les conseqüències de les retallades és massa gran. El relat de recuperació econòmica no està present en aquests pressupostos en absolut i, això no anirà bé ni per ara ni de cara al futur.

El meu segon problema és que reparteixen malament l'austeritat, es fa servir malament (perquè no s'aposten pels elements de recuperació econòmica que són la millor sortida de la crisi) i es reparteix malament. Per una banda, hi ha 500 famílies que deixaran de pagar l'impost de successions; però, al conjunt de 7.000.000 de catalans se li estan fent polítiques de retallades molt sèries, tancant quiròfans, eliminant la sisena hora a l'escola pública, eliminant l'ajuda per fills petits, etc. Això és inassumible, perquè no només es renuncien a ingressos, si no que, a demés, no s'explora en cap moment la via dels ingressos per fer front a aquesta situació excepcional. Tots els paquets d'ajustos que s'han fet a Europa històricament, per governs de dretes o esquerres, han combinat un ajust important de la despesa i s'han explorat vies d'ingressos. Per exemple, Cameron, govern políticament de dretes, té un paquet d'ajustos 80/20; el govern de Catalunya és 100/menys, perquè renuncia a ingressos i, això, no es pot assumir perquè porta a que la població no tingui comprensió per aquest ajust. La població sap que ha de fer sacrificis, però se li ha d'explicar quin sentit tenen i com portaran a créixer, això aquests pressupostos no ho fan i, per tant, el paquet d'ajustos tindrà menys possibilitat d'èxit si es plantegen d'aquesta manera.

En moments de crisi no s'han d'apujar impostos en la economia productiva, però hi ha vies a explorar d'ingressos que s'haurien de plantejar temporal, selectiva i moderadament per tal de fer front al més important. És a dir, en aquest moment tindria sentit no suprimir l'Impost de Successions i Donacions, explorar un impost al benefici de les nuclears, un cert tipus d'eco-taxa, perquè és més prioritària la recuperació i la cohesió social que els elements perjudicials que pot tenir explorar aquests ingressos per a l'economia. No hi ha una solució perfecte, s'ha de triar el que perjudiqui menys i, en aquests moments, perjudica menys no retallar tant en innovació ni en ocupació i mantenir les bases, esmorteint algunes retallades socials i no tocant la política social més bàsica, perquè si no el país es fractura i, cal tenir en compte que, la cohesió social, també, és un bé econòmic i, per tant, el demés s'ha d'ajustar a aquestes prioritats i, això, aquest govern ho fa al revés; la prioritat és el dèficit i no tornar a créixer i mantenir la cohesió (amb la dificultat de fer els ajustos). La reducció del dèficit és necessària, però no pot ser l'objectiu final d'aquests pressupostos i dona la sensació de que ho és.

2. Amb aquests pressupostos és pot sortir de la crisi? Serveixen per a això?

De la manera que està plantejat no, donen l'any 2011 per perdut. El govern de CiU creu que és la conseqüència, però en realitat és la causa, el veritable problema és la crisi i, per tant, l'objectiu no pot ser el dèficit, si no que ha de ser la crisi. Reduir el dèficit és un condicionant, no l'objectiu principal, com no ho és, s'haurien d'ajustar les prioritats d'una altra manera i li explicaries a la població d'una altra manera. Un estudi fet pel cap del FMI descriu cinc condicions d'èxit per als ajustos fiscals, les tres primeres no les compleix el govern i, per tant, no tindran èxit: 1. Que la població els entengui; 2. Que combinin ingressos i despeses; 3. Que apostin pel creixement a mig termini. S'ha parlat molt del desviament del tripartit de l'any 2010, del 2,4% que s'havia d'assolir, només hi ha hagut un desviament d'1,35% del PIB; quant es desvia aquest pressupost del dèficit del PIB, del 1,3 al 2,66? 1,36%, ningú està parlant d'aquest desviament, que té conseqüències molt greus, si no compleixes el dèficit i no dius que el penses complir, el govern espanyol, no t'autoritza les emissions de deute a llarg termini. Això és fatal, perquè el cost financer d'emetre deute públic només a curt termini és elevadíssim.

3. Era inevitable retallar la despesa? Tot és retallable?

Era inevitable retallar, però no d'aquesta manera.

4. Aquest pressupost afecta a la consolidació de l'Estat del Benestar?

Sí, perquè en certes retallades va una mica més enllà del que s'ha d'anar. S'han de fer reformes i ajustos, però amb l'Estat del Benestar s'ha de ser molt curós, perquè hi ha retalls que creen un punt de no retorn, perquè al retallar en excés, es desmunta l'estructura i, per tant, el cost de tornar-ho a fer és massa gran i en alguns punts, sí que s'està fent aquest nivell de retallada a l'Estat del Benestar i ens costarà molt tornar-lo a refer i, això és desmantellar certes parts. Per exemple, entre un nen que va a l'escola pública i el que va a l'escola concertada existirà una diferència d'un any d'escolarització i, en això, no hi ha marxa enrere, perquè ja s'ha creat una desigualtat. En salut, educació i benestar s'estan fent coses que tenen punts de no retorn.

5. Creu que l'Estat del Benestar tal i com està configurat en l'actualitat és sostenible?

No, en aquest país (Catalunya i també Espanya) o es fan reformes sèries o, segurament, tindrem problemes per mantindre l'Estat del Benestar. La primera reforma seria és la reforma fiscal; no es pot pretendre tenir serveis de Suècia i pagar impostos de Malta. El concepte de "farem més amb menys" arriba un punt en que és impossible, perquè els serveis els presten les persones; millorar el servei d'educació, vol dir més

atenció personalitzada a l'alumne i això és menys productiu, per tant, s'ha d'assumir que si es volen serveis de qualitat es necessiten més impostos, que han de ser justos, neutrals i que la població entengui que no són per malgastar, si no per millorar aquests serveis. Altres reformes que influeixen en l'Estat del Benestar són la reforma laboral, un país que en dos anys passa del 6% al 18% de l'atur és un país que no funciona; en l'educació, les taxes de fracàs escolar que tenim no poden ser, però això està lligat a moltes coses, a la manera en que està plantejat el nostre mercat de treball, la nostre FP; etc.

6. Perquè creu que ha crescut tant l'Administració catalana en aquests darrers anys? Era inevitable?

Continuem tenint un rati de funcionaris molt inferior a la resta d'Espanya amb molta diferència (a Extremadura les xifres són del 25 x 1.000 i aquí del 8). Quan es va constituir l'Administració es van copiar massa els vicis de l'Administració General de l'Estat i poc de les seves virtuts, és a dir, hi ha pocs cossos especialitzats de funcionaris i es necessiten millores. La funció pública en aquests darrers anys ha crescut més en els nivells de prestadors de serveis que de les Administracions generals i si creixes en prestadors de serveis s'ha de tenir més gent a dins que ho gestioni. No es tan preocupant el número de funcionaris com la seva eficiència, la quantificació d'això no té tantes conseqüències com creuen alguns. Cal fer una reforma de la funció pública, però els funcionaris no són dolents ni bons per si.

7. Quina opinió li mereix el fenomen burocràtic a les societats occidentals i arreu?

És una qüestió d'expectatives diferents de sou, estabilitat i responsabilitats. No podem confondre els tràmits amb les garanties, vivim en una societat molt garantista dels drets i això ha de ser així perquè si no quan passa alguna cosa la societat s'exclama. Per exemple, si un nen s'intoxica a l'escola, les responsabilitats s'exigeixen al govern; el mateix que va passar amb la nevada o el Carmel. Vivim dins una cultura que és garantista d'aquesta manera i no es pot voler tot i el contrari. El que és cert és que aquestes garanties s'han de fer complir d'una forma eficient, no pot ser que una empresa estigui sis anys a l'espera d'un tràmit, perquè això ofega a tota la iniciativa econòmica d'aquest país; però, cal mirar l'altra cara de la moneda, s'exigeix molt no es volen tràmits, es volen tenir totes les garanties, però no es volen pagar impostos, això és impossible. S'ha d'avançar en que els tràmits siguin sensats, que es concentrin en una finestreta única, que siguin electrònics, etc. Però, la desburocratització no serveix per res perquè implicaria no tenir garanties en moltes coses en les que volem tenir

garanties que hem de tenir en compte que no sempre poden ser del 100% (Ex. la nevada).

La tendència ha de ser el manteniment d'unes garanties que estiguin gestionades de manera sensata i eficient. Per exemple, les escoles i les banques han de passar una regulació. La regulació és bona en molts aspectes, perquè és preocupar en garantir coses que col·lectivament són bones i s'ha d'apostar per una regulació efectiva de moltes coses. Evidentment també de sectors econòmics, com el sector financer, perquè si el sector financer esclata el problema el tenim tots i, per tant, tots ens hem de preocupar; si el sistema educatiu no funciona o en una residència de gent gran és maltracta els avis és problema de tots i, per tant, ho hem de controlar entre tots; però, controlar no vol dir ofegar. El lema seria "Regulació sí, burocràcia no". Tot el que impliqui una càrrega extra a tot això, és burocràcia, però no podem treure la regulació.

8. Cal combatre aquest fenomen? Com? És ara el moment de fer-ho?

Cal millorar-lo, no combatre'l i el moment de fer-ho és sempre, perquè a més els tràmits i el temps de l'Administració en general, polítics i legislatius, són molt més extensos que els de la vida quotidiana de la gent i, per tant, vas una mica a remolc i és complicat; però hem d'assumir un cert cost col·lectiu perquè hi ha un cert benefici col·lectiu. Per tant, la forma de fer-ho seria mitjançant unes regulacions garantistes, però sensates.

1. Valoració general dels pressupostos 2011.

El pressupost del 2011 significa la constitució d'una davallada molt important d'ingressos i la necessitat de cobrir el dèficit contret i el deute acumulat als darrers anys. Això implica que tenir un pressupost gairebé similar al de 2010, estem parlant d'un total de pressupost consolidat de 39.600 milions d'euros a 2010 i, ara baixem a 39.300 M€, per això podem dir que el pressupostos són similars l'un de l'altre; el problema és que hem de cobrir gairebé el doble d'interessos per renovació de préstecs i, en definitiva, per pagar deute. Tot plegat comporta que aquests 3.000 M€ s'han de treure de les polítiques actives. 3.000 milions en un pressupost de 39.000 és una barbaritat, perquè acaba afectant a serveis i a les prestacions públiques que ofereix el pressupost. Això, és una realitat i és el que ha fet el Govern. Ara bé, el Govern ha renunciat a ingressos que no són la solució definitiva; però, renunciar a l'Impost de Successions (no eliminar-lo perquè és una competència de l'Estat, però sí que l'han fet residual) quan després de les successives reformes només el pagava un 6% de la població, és un error a parer nostre. En segon lloc, des del punt de vista d'ingressos, s'han renunciat a buscar nous ingressos, cosa que es pot entendre; però que potser pujar alguns impostos o revisar algun tipus de fiscalitat progressiva, hagués estat prou important. Més enllà, en la matèria de despesa, és lògic que hi hagi un pla d'austeritat i de retallada, això no ho hem criticat mai, però també hi ha prioritats que no es poden deixar de banda, com l'educació, la renúncia a la sisena hora en l'escola pública té conseqüències gravíssimes a mig i llarg termini o, en temes sanitaris o en l'ajut a les famílies hi ha hagut una retallada molt sostenible.

2. Amb aquests pressupostos és pot sortir de la crisi? Serveixen per a això?

Jo diria que no, però també és evident que la contenció pressupostària ajuda a sortir de la crisi. Un pressupost d'un país no és tan diferent d'un pressupost domèstic, per tant, a falta d'ingressos, cal reduir la despesa i, per tant, algun dels criteris que s'han esmerçat poden ajudar a la contenció pressupostària i a evitar l'endeutament. Ara bé, no ajuda quan es retallen línees que són d'inversió social o econòmica; per exemple, educació i recerca són dos elements bàsics que ens fan tenir una projecció de quines han de ser les necessitats de l'economia. En segon lloc, és un greu error no augmentar el suport a la petita i mitjana empresa, sobretot, però també a les empreses en general, que exporten, això ajudaria més a sortir de la crisi.



### 3. Era inevitable retallar la despesa? Tot és retallable?

Sí, era inevitable retallar, ara el que no és entenedor per a la ciutadania és que es renuncia ingressos i, en canvi, això tingui uns costos socials. No es planteja amb valentia que cal reformar estructures com la sanitària, que podrien ser més eficients i això redundaria en mantindre serveis a la ciutadania. S'ha produït una retallada lineal, en lloc d'anar a buscar solucions concretes en àmbits definits com el de la sanitat.

### 4. Aquest pressupost afecta a la consolidació de l'Estat del Benestar?

L'afectarà com afectarà a tots els països occidentals, no ens enganyem. El nostre problema és que, així com en altres països com per exemple, als del nord d'Europa, l'Estat del Benestar està més avançat i consolidat, en el nostre cas era incipient; però també és veritat, que la sostenibilitat de l'Estat del Benestar passa per una major eficiència de la gestió dels recursos públics i aquí on hem de ser més auto-exigents és en l'àmbit de la salut. El sistema de salut català és un sistema confús i ambigu perquè les línees que separen el que és públic del que és privat i el que està concertat del que està externalitzat no estan clares i, per tant, el sistema necessita guanyar en eficiència per poder garantir la sostenibilitat.

### 5. Creu que l'Estat del Benestar tal i com està configurat en l'actualitat és sostenible?

No, en això sóc contundent. Catalunya té un sistema de salut i un sistema d'educació i de protecció social que es podria pagar sense dèficit fiscal, amb el que genera Catalunya es podria mantenir l'Estat del Benestar. Però, amb l'actual sistema dins de l'Estat espanyol en el qual Catalunya ha de contribuir a un curiós concepte de solidaritat interterritorial és insostenible. Catalunya sola podria mantenir, amb un sistema de finançament just com el que tenen els bascos o els navarresos, podria mantenir perfectament l'Estat del Benestar i millorar-lo, però amb l'actual situació és insostenible. En canvi, es dona la paradoxa, que hi ha comunitats autònomes que reben ajuts i solidaritat de Catalunya, poden mantenir millors condicions que Catalunya. Aquesta és la paradoxa de l'Espanya de les autonomies. En aquests moments, hi ha comunitats autònomes que es consideren receptores de solidaritat interterritorial que tenen més prestacions sanitàries, de dependència, educatives, universitàries o culturals que Catalunya. Tots els països occidentals hauran de repensar com fer més eficients els serveis públics, però en el cas de Catalunya s'afegeix una injustícia i un desequilibri que acaba portant a aquesta paradoxa: els que portem més som els que menys tenim.

6. Perquè creu que ha crescut tant l'Administració catalana en aquests darrers anys? Era inevitable?

Sí, això ha passat perquè des dels anys '80 hem anat copiant el model espanyol, que és una mala còpia del francès, i no es va optar per un altre model, que també tingués en compte els marcs legals imposats per l'Estat i els determinats models administratius. Capgirar això, seria una empresa titànica, en definitiva cal canviar el model de relacions entre el sector públic i el sector privat, cal canviar l'actitud de l'Administració, és a dir, l'Administració ha d'assumir responsabilitats que en aquests moments no està assumint. L'Administració es cobreix amb un reglament i la realitat s'ha d'adaptar al reglament, és l'anomenat model continental, en canvi, en el model anglosaxó les decisions es prenen per comissió i el reglament s'adapta a la realitat. Dins d'aquest model que s'ha creat i s'ha anat configurant, per uns avatars de la història, Catalunya és la Comunitat Autònoma amb menys funcionaris o de les que en té menys: de cada 100 persones actives laboralment, 8/9 son funcionaris; quan hi ha comunitats autònomes que estan per sobre de les 20 (20%) i, fins i tot, hi ha que han augmentat a 24. Hem de tenir en compte que les dades que utilitzem per calcular la ràtio de funcionaris per població activa, son xifres pre-crisi i, amb l'arribada de la crisi, ha disminuït el nombre d'ocupats en el sector privat i, en canvi, els treballadors públics s'han mantingut (com a mínim a fora de Catalunya). Tot això, ens porta a que, segurament, hi ha comunitats autònomes que per cada 100 treballadors, 30 deuen ser del sector públic i, això és inadmissible en una Europa occidental. En resum, l'Administració ha crescut, perquè a Catalunya s'ha copiat el model espanyol, perquè la teoria de les administracions paral·leles existeix (cada govern ha anat modelant i situant a la seva gent de confiança) i perquè no s'ha fet un debat real de què és públic i què pot ser de gestió privada (hem de distingir entre el que és públic i el que és el sistema públic; no necessàriament tot el que és públic ha de tenir gestió pública) aquest debat no és fàcil, però és necessari i precisa d'un pacte nacional a Catalunya de l'administració pública que redefineixi tots aquests sistemes.

7. Quina opinió li mereix el fenomen burocràtic a les societats occidentals i arreu?

La seguretat jurídica és un element indissociable de l'Estat de Dret. L'Administració garanteix una seguretat jurídica, però el reglament no pot acabar per transformar la realitat i, a vegades, la incapacitat de l'Administració per adaptar-se a les necessitats amb rapidesa i amb eficiència acaba sent un obstacle per l'economia i pel benestar i, aquest és el principal problema de la burocràcia. El segon problema és la falta de responsabilitat de l'Administració, una decisió d'un funcionari ha de ser vinculant i s'ha

d'assumir, perquè avui en dia sembla que hi hagi una cursa d'obstacles al sector privat perquè ningú de l'Administració pública hagi d'assumir responsabilitats. Per tot això, la burocràcia ha acabat arribant a defensar-se a si mateixa. Hi ha un problema que redunda sobre tot això i, és que en aquests moments els sindicats, tan a Catalunya com a Espanya, tenen el seu baluard en la funció pública i això enquistà més la desburocratització. On els sindicats estan més forts és a la funció pública i no en el sector de l'economia privada i, per tant, fa que les cúpules sindicals s'atrinxin encara més en ideals obsolets que necessiten evolucionar i això tampoc ajuda a la solució del problema.

8. Cal combatre aquest fenomen? Com? És ara el moment de fer-ho?

Aquest problema o el resollem ara o no ens el resoldrà ningú, és evident que cal començar. És un tema tan important que té el mateix calibre que, a nivell de Catalunya i Espanya, una reforma de la Constitució (no és que calgui, és que té la mateixa problemàtica) perquè afecta a moltes persones ocupades en el sector públic, perquè el tema de la possible retroactivitat és un debat paral·lel (si es fa un nou model d'administració pública s'aplica als que ja tenen drets adquirits fins ara o no?) i, sobretot, perquè aquesta reforma necessita un pacte amb els partits de l'oposició i amb els agents socials (sindicats i patronals); no ho pot fer només un govern sol. És necessari un acord estable que defineixi un nou model de relació públic-privat que doni seguretat jurídica, que implica l'assumpció de responsabilitats per part de l'Administració, que les sancions per aquells que incompleixin la llei siguin exemplars, més llibertat de gestió empresarial, menys burocràcia, menys administració, etc. Aquest acord no és fàcil d'aconseguir, però la situació econòmica, la crisi i el desmantellament de sectors de l'estructura econòmica com la indústria, el turisme i serveis acabarà accelerant la reforma.

1. Valoració general dels pressupostos 2011.

El pressupost 2011 té una característica principal, és el primer pressupost que s'afronta en els darrers anys de la democràcia a Catalunya que planteja la reducció de la despesa pública i, per tant, serà la primera vegada que un pressupost en relació al pressupost anterior deixa de créixer. Aquesta nova característica important té una explicació i una finalitat, venim d'una etapa de pressupostos molt expansius de creixement constant i permanent dels anys anteriors que quan el cicle de l'economia era positiu (creixement del PIB, manteniment de la ocupació amb taxes d'ocupació, etc.) tenia una explicació, però a partir del 2007 quan els indicadors econòmics començaven a evidenciar l'arribada d'una crisi econòmica important, s'hagués hagut de fer, al nostre entendre, una política econòmica d'una certa restricció pressupostària per evitar incorre en dèficits públics que, finalment, acaben endeutant excessivament la Hisenda Pública. Això és el que ha passat en aquests darrers anys (2008, 2009 i 2010) s'han mantingut pressupostos expansius que continuaven creixent i la despesa anava en augment. Era una política, des del nostre punt de vista erràtica, que pretenia estimular el consum a base de despesa pública en una època de crisi en la que els ingressos queien i existia un problema molt greu de balances i de finançament. Davant d'un dèficit públic extremadament gran i un endeutament com mai havia tingut la Generalitat de Catalunya obliga a fer una política de restricció i d'austeritat en la despesa pública perquè si no s'afronta aquest repte és impossible respondre al principal problema que hi ha en aquests moments que és la crisi econòmica i d'ocupació.

El primer és resoldre el problema tan greu de dèficit públic, per haver gastat més del que s'ingressava durant tants anys que en aquests moments ofega a l'Administració Pública i compromet als mercats financers (perquè han d'atendre al deute públic que l'Administració genera) i no permet que l'Administració pugui fer les inversions necessàries per reactivar l'economia. Per tant, la característica principal d'aquests pressupostos és aquesta, una situació de crisi amb un dèficit públic i endeutament molt gran, que requereix d'un pressupost necessàriament auster que ha de restringir la despesa i plantejar com a objectiu la reducció d'aquest dèficit i endeutament sense perdre de vista l'objectiu últim, la reactivació econòmica i de la ocupació, que és la que genera més ingressos en un futur.

## 2. Amb aquests pressupostos és pot sortir de la crisi? Serveixen per a això?

Lamentablement, a curt termini no, perquè hi ha un problema previ que s'ha de resoldre que és l'estabilitat pressupostària. Estem en una situació de dèficit que impossibilita a l'Administració prendre les mesures necessàries per poder reactivar l'economia d'una manera clara i, per tant, a curt termini és un pressupost pensat per resoldre aquest problema greu previ que hi ha de manca d'estabilitat pressupostària, d'un dèficit excessiu que farà que durant el 2011, difícilment es pugui crear ocupació neta. Però és un pas imprescindible, no és condició suficient, però sí necessària; perquè si no es fa això, serà impossible sortir de la crisi ni a curt ni a llarg termini, perquè no hi haurà capacitat per poder créixer.

## 3. Era inevitable retallar la despesa? Tot és retallable?

És absolutament necessari retallar despesa i, sobretot, més que retallar-la, racionalitzar-la, així com fer més eficient l'Administració, eliminar burocràcia, reduir la dimensió del sector públic, fer-lo més ajustat a les necessitats i donar més possibilitats al sector privat i a la col·laboració públic/privat. Un pressupost que només es plantegi com a objectiu retallar despesa de manera indiscriminada i prou és, també, un pressupost erroni, perquè estàs afectant pilars fonamentals de la política social com és la salut, l'educació i el benestar social. El nostre grup no estem d'acord en que el pressupost sigui perjudicial en aquests tres àmbits, de fet no donem el vot favorable a aquests pressupostos precisament per aquest motiu, perquè compartim la necessitat de reduir en la despesa pública, de racionalitzar, de buscar l'estabilitat pressupostària; però, en canvi, no estem d'acord en que es centri tant la reducció de la despesa en els àmbits de salut, educació i serveis socials, si no que s'haurien de reduir en altres àmbits. A més, hi ha un seguit de partides en aquest pressupost de despeses molt importants que es podrien, no tan sols reduir, si no eliminar i que el Govern no ha estat prou valent per plantejar-se aquesta altre política alternativa que no impactaria tan negativament sobre aquests pilars de la política social. Per això, el PP no votarà a favor d'aquest pressupost, tot i que no el bloquejarà fent un exercici de responsabilitat, perquè és necessari que Catalunya tingui un pressupost a aquestes alçades i que la línia orientada és la necessària en aquests moments, tot i que, d'haver-ho fet nosaltres, hauríem concentrat la reducció de la despesa en partides innecessàries, supèrflues i no prioritàries. Entrant en l'àmbit de la salut, faríem un altre tipus de política d'estalvi, millorant l'eficiència del servei, el catàleg dels serveis, modificant les prioritats de les intervencions quirúrgiques i de les atencions protocol·làries (perquè hi ha coses més importants que d'altres i hi ha intervencions que no s'haurien d'atendre o haurien de

passar a la cua i prioritzar per davant altres més necessàries, per exemple, en un context de crisi fer vasectomies o canvis de sexe no és prioritari). Un altre exemple és en la despesa farmacèutica, es podria fer un estalvi molt important mitjançant medicaments genèrics i la racionalització d'una política de receptes. Es poden fer moltes coses que millorin l'eficiència del servei mèdic sense afectar a una retallada directa com la que estem veient en aquests moments.

En quan a apujar impostos, estem totalment en contra, és l'error més greu que es podria cometre en aquests moments, més aviat som partidaris de baixar-los. Apujant impostos no sempre s'aconsegueix recaptar més, a vegades és al contrari, baixant impostos es recapta més. No es tracta de que hi hagi persones pagant més, si no més persones que paguin. Si aconseguim eixamplar la base de cotització (més persones treballant i més activitat econòmica vol dir més subjectes passius pagant impostos), baixant impostos es pot estimular l'activitat econòmica i fer que la recaptació inclús augmenti. En canvi, apujant-los, pots aconseguir l'efecte contrari, especialment, en època de crisi on increments d'impostos pot ser directament proporcional a empitjorament de l'economia, pèrdua de llocs de treball, d'activitat o tancaments d'empresa. Un dels problemes que hem tingut aquests darrers anys és que hi ha hagut increment de la despesa en època de crisi, increment del dèficit i augment dels impostos, totalment al contrari del que calia fer.

#### 4. Aquest pressupost afecta a la consolidació de l'Estat del Benestar?

Aquest pressupost a curt termini té una afectació negativa en el sentit de que hi ha una restricció de despesa que és la que intentem corregir, però hi ha una qüestió important a mig termini i a llarg termini que és garantir la sostenibilitat de l'Estat del Benestar i per garantir-la s'han de garantir els ingressos necessaris. Si només ens fixem en la despesa necessària, però no garantim les polítiques adreçades a generar més ingressos estem fent que el sistema de benestar sigui insostenible. Per tant, una política pressupostària pensada en fer augmentar els ingressos, no per la via dels impostos, sinó per la via de dinamitzar l'economia és una política que a la llarga serveix per garantir la sostenibilitat del benestar social. L'error que s'ha comés, per part dels governs anteriors, ha estat pensar només la política pressupostària en termes d'increment de la despesa i això, finalment, provoca una situació com l'actual de gran dèficit i endeutament que ofega les finances de l'Administració i que posa en risc l'Estat del Benestar. Aquests governs que teòricament defensen tant l'Estat del Benestar, el que han fet, finalment, és posar-lo en risc i, per això el que cal fer en aquests moments és invertir la política per garantir la sostenibilitat futura.

5. Creu que l'Estat del Benestar tal i com està configurat en l'actualitat és sostenible?

Depèn, pot ser sostenible si garantim que el seu dimensionament sigui assumible amb la nostra capacitat de finançament, si dimensionem l'Estat del Benestar amb un excés de despesa necessària per finançar-lo i, en canvi, la nostre economia no genera ingressos suficients per mantenir-lo, l'estem ofegant. És sostenible si es fa una política d'austeritat pressupostària, d'estímul de l'economia productiva, d'ajuda als creadors d'ocupació (emprenedors, autònoms, petites empreses, etc.) des d'un punt de vista fiscal i laboral es garanteix una solvència dels ingressos públics que permet garantir la sostenibilitat de l'Estat del Benestar. Si no es fa una política d'aquestes, clarament de caràcter lliberal, el que es fa és que amb unes suposades polítiques socials es posa en crisi l'Estat de Benestar social. No hi ha pitjor política social que la que acaba generant atur, és la pitjor política que es pot tenir i, a l'inrevés, una bona política econòmica que dinamitza l'economia i que facilita la creació d'ocupació és aquella que permet fer, finalment, una millor política social, perquè et permet finançar els serveis social.

6. Perquè creu que ha crescut tant l'Administració catalana en aquests darrers anys? Era inevitable?

Era absolutament evitable, això és la conseqüència d'una irresponsabilitat manifesta d'un govern incompetent i incapaç de posar-se d'acord amb el que calia fer a l'estar format per diverses maneres d'entendre com s'ha de governar el país i que han abusat de la discrecionalitat que té un govern per decidir quina és la seva despesa, al aprovar cada any, en majoria absoluta, els pressupostos que ha volgut, sense cap mena de mesura restrictiva en relació a l'increment desmesurat de la grandària.

Tot això, ens ha portat a una administració sobre-dimensionada amb un excés de burocràcia, de càrrecs públics, d'amics col·locats, en fi, a un excés d'administració que és insostenible. Això fa insostenible l'Estat del Benestar perquè es genera una despesa innecessària que perjudica a l'economia, perquè acaba detraient recursos del sector privat per sostenir un sector públic al sector gran i, això, no ajuda gens a créixer econòmicament ni a crear ocupació. Hi ha un concepte equivocat d'algunes formacions polítiques que pensen que l'ocupació la creen les administracions fent créixer plantilles de funcionaris i, això no és així, un país no pot viure d'aquesta manera, perquè no és economia productiva, el sector públic no genera riquesa és el sector privat qui ho fa.

7. Quina opinió li mereix el fenomen burocràtic a les societats occidentals i arreu?

Una opinió negativa, precisament, la condició que ha posat el PP al govern per tal de no bloquejar l'aprovació dels pressupostos, mitjançant una abstenció, és que es

comprometi a reduir la burocràcia. La burocràcia per si mateixa no és positiva, l'excés de burocràcia és negatiu i, per principi, nosaltres defensem alleugerir la administració, eliminar burocràcia, racionalitzar els procediments, aprimar l'administració i eliminar sector públic innecessari i ineficient que genera dèficit. Tot això és perjudicial per l'economia, per la creació de riquesa, per la creació d'ocupació i, finalment, per la sostenibilitat de l'Estat de Benestar social.

8. Cal combatre aquest fenomen? Com? És ara el moment de fer-ho?

Sí, cal combatre'l; però des de la garantia necessària de que els mercats necessiten unes regles de joc i l'Administració ha de jugar un paper, no es tracta de desregular-ho tot. El que sí que és necessari és que la dimensió de l'Administració i de tot l'aparell burocràtic sigui la mínima imprescindible per garantir el compliment de la legalitat vigent. Sempre és el moment de fer-ho, hauria de ser un procés de millora permanent, l'eliminació de burocràcia i la simplificació de l'Administració, ha de formar part d'una actitud de vigilància permanent en els governs, perquè quan s'abandona aquesta actitud es cau irremeiablement en l'augment de la despesa, excés en la dimensió de l'administració, etc. Si un govern té la capacitat de gastar, gasta i, per això, certs dèficits haurien d'estar prohibits per llei, perquè no hi ha cap govern que no consideri que podria gastar més del que està gastant, per tant, si no troba limitacions o s'autoimposa un exercici de disciplina pressupostària, això passa.

Sempre és moment de fer-ho, però ara també, tot i estar en moments de crisi. Perquè si no la bola cada vegada és més gran, per això és tan important, que hi hagi una llei catalana d'estabilitat pressupostària, tal com defensem, per evitar que torni a passar a Catalunya el que ha passat en aquests darrers anys. S'ha gastat més del que es tenia, d'una manera exagerada i hi ha hagut una incapacitat de preveure que els ingressos anaven a caure i això ha provocat aquests dèficits tan grans en tan pocs anys, batent rècords històrics, situant-nos en aquest moment a prop dels 40.000 milions d'euros d'endeutament.



## *Entrevista a Antoni Fernández Teixidó*

### 1. Valoració general dels pressupostos 2011.

En faig una valoració positiva. En un moment particularment delicat de l'evolució de la crisi al nostre país, el govern ha hagut de presentar al Parlament un pressupost contractiu. Per primera vegada, el pressupost que ha aprovat el Parlament és inferior en despesa i ingressos en magnitud al d'exercicis anteriors. Ajustar un pressupost a la baixa no és un plat de gust per ningú, però calia fer-ho i el complicat tràmit parlamentari ho ha fet possible. L'abstenció del Partit Popular ha permès contar amb els vots suficients per tirar el pressupost endavant, cal recordar-ho.

### 2. Amb aquests pressupostos és pot sortir de la crisi? Serveixen per a això?

Aquests pressupostos són una eina imprescindible per combatre la crisi, però per a sortir-nos-en trigarem més de dos exercicis pressupostaris. La situació econòmica està molt deteriorada i els comptes de la Generalitat estaven a prop del punt crític, hem fet el que calia, però no n'hi haurà prou; seran decisius, però no suficients. El pressupost del 2012 i, probablement, el de 2013, hauran d'estar presidits per una filosofia semblant. Crec que no hi ha alternatives.

### 3. Era inevitable retallar la despesa? Tot és retallable?

L'ajustament era imprescindible, quan els ingressos van a la baixa i no es pot augmentar el dèficit públic, no queda cap altre camí que ajustar la despesa. És imprescindible ser curós amb les partides que cal afectar, però totes elles han de ser tocades, perquè els dos capítols més importants del nostre pressupost són la sanitat i l'educació. És imprescindible tenir en compte les necessitats dels ciutadans i ciutadanes del país, però tothom pot comprendre que la magnitud de despesa, està estrictament lligada a la magnitud d'ingrés. Per fer polítiques socials ambicioses cal ingressos substancials, la crisi ha posat en evidència que no es pot repartir allò que no es té i si es té la temptació de fer-ho ajornem les respostes necessàries i multipliquem els problemes en l'immediat futur, és el clàssic pa per avui, fam per demà. Ajustar el pressupost social sempre és controvertit i sovint dolorós, acostuma a ser motiu d'insatisfacció i revolta, però combatre el dèficit, imprescindible en tota economia, vol dir ser conscients de fins a on poden arribar les polítiques redistributives.

#### 4. Aquest pressupost afecta a la consolidació de l'Estat del Benestar?

No. Vull aclarir primer que conceptualment la idea de l'Estat del Benestar correspon a un altre període de la història, on Benestar i Estat estaven profusament i equivocada units. Avui, el concepte que hauríem d'implementar és el de la Societat del Benestar. Un exemple que guarda una relació més propera al concepte de gran societat de la filosofia política nord-americana. La nostra Societat del Benestar està avui, probablement, descompensada i és imprescindible produir canvis en la línia de la recompensació. Societat del Benestar no vol dir exclusivament política social. La Societat del Benestar té en el centre de la seva formulació l'empenta, la creativitat i el dinamisme d'empresaris i empreses. Les polítiques adreçades a la inversió en infraestructures, recerca i informació són clau per una societat competitiva i pròspera. Sense creixement constant de la riquesa d'un país i dels seus ciutadans, no pot haver-hi creixement de la Societat del Benestar. El treball dels elements productius d'un país és la base de la prosperitat del present i de les polítiques socials del futur. En aquest sentit, els pressupostos que hem aprovat, orienten, si més no parcialment, l'activitat productiva cap a metes amb més futur. Combatre avui decididament el dèficit públic és garantir demà que els dèficits públics arribaran amb garantia de qualitat als usuaris i que aquests tindran la certesa de que els seus impostos són ben utilitzats. Aquesta consciència, avui molt torturada, resulta al cap i a la fi, determinant.

#### 5. Creu que l'Estat del Benestar tal i com està configurat en l'actualitat és sostenible?

No, no ho és. Cal repensar la Societat del Benestar en el seu conjunt i tenim exemples ben reeixits de la seva reformulació. Suècia és el cas més paradigmàtic, però no l'únic. Hi ha països, pocs, Nova Zelanda és un altre exemple, que han decidit ajustar la seva Societat del Benestar, per tal de fer-la, en primer lloc, sostenible i, en segon lloc, justa. El tan defensat principi d'igualtat queda profundament vulnerat per les idees dominants dels defensors més abrandats de l'Estat del Benestar. L'experiència social demòcrata i conservadora respecte l'Estat del Benestar està definitivament ferida de mort. Tots els pensadors econòmics, polítics, filosòfics i sociològics, de bona fe, sense prejudicis i ben informats constaten que l'experiment socialdemòcrata de la segona meitat del segle passat és insostenible. Només des del prejudici ideològic o la ignorància –o de les dues coses que acostumen a anar acompanyades- es pot defensar un model que ja era discutible en la dècada dels '70 i dels '80 en el segle passat. Apostar per la Societat del Benestar vol dir enterrar sense compassió l'Estat del Benestar. Tot això per no parlar de les qüestions referides a les polítiques intervencionistes i la regressió de la llibertat.

6. Perquè creu que ha crescut tant l'Administració catalana en aquests darrers anys? Era inevitable?

Amb tota seguretat, l'Administració catalana ha seguit la pauta de l'Administració europea, en general, i de l'Administració espanyola en particular. El repte il·lusionant de l'autonomia, tot el camí que estava per fer, va generar unes grans expectatives en la ciutadania i un optimisme immoderat en els polítics. Ambdues coses, si més no, controvertides. Hem caigut en la temptació de copiar el model francès d'administració i l'hem fet car i, en bona mesura, ineficient. No teníem perquè escollir aquest camí, però som on som perquè ho vam fer. Es tracta sens dubte de que tot això ho parlem, fem una valoració crítica i ens disposem a canviar les coses. El creixement de l'Administració —europea, espanyola i catalana— és explicable, la combinació letal de més drets que deures per part dels ciutadans, les aspiracions de funcionaris i buròcrates i el paper cercador de rendes polítiques —en el sentit de la *Public Choice*— dels polítics, ha resultat perniciosos pels interessos de tots plegats. Cal aturar primer aquesta tendència i capgirar-la després.

7. Quina opinió li mereix el fenomen burocràtic a les societats occidentals i arreu?

Molt negatiu. No és un fenomen, però, estrictament occidental. En diverses etapes de la història de països de diversos continents, hem pogut observar fenòmens burocràtics molt inquietants. A occident l'experiència comunista va portar fins al paroxisme aquest fenomen. L'experiment socialista dels soviètics, vietnamites, coreans, cubans, xinesos, etc. és el punt més àlgid del fenomen burocràtic. Ara bé, el creixement del capitalisme arreu ha anat acompanyat del creixement de tendències burocràtiques que no han pogut ésser combatudes adequadament. El creixement imparable de l'Estat del Benestar és la seva principal coartada.

8. Cal combatre aquest fenomen? Com? És ara el moment de fer-ho?

Crec que el conjunt de l'entrevista evidencia que en penso. Anem tard, però hi som a temps. Cap país podrà eludir el debat de fons sobre aquesta qüestió. El fenomen burocràtic i la llibertat són, en darrer terme, incompatibles. Apostar per la llibertat, per més oportunitats per tothom, per més igualtat en l'origen va en contra de les característiques més morboses del fenomen burocràtic. Ens cal ciutadans compromesos i responsables, polítics creatius i honestos, funcionaris competents i eficients i idees clares. Tot això junt certificarà el retrocés, que no desaparició, dels fenòmens burocràtics més odiosos.

